قضاء الإلغاء الإداري



تأليف

الدكتور محمد الرصيفان العبادي

قضاء
الإلغاء الإداري

جليس الزمان للنشر والتوزيع

شارع الملكة رانيا – مقابل كلية الزراعة – عمارة العساف – الطابق الأرضي، هاتف: 009626 5343052 – فاكس : 0096265356219

الطبعة الأولى

2013

المملكة الأردنية الهاشمية
رقم الإيداع لدى دائرة
المكتبة الوطنية
(2013/2/367)

342.565

العبادي، محمد حميد

قضاء الالغاء الاداري / محمد حميد العبادي

عمان: دار جليس الزمان 2013

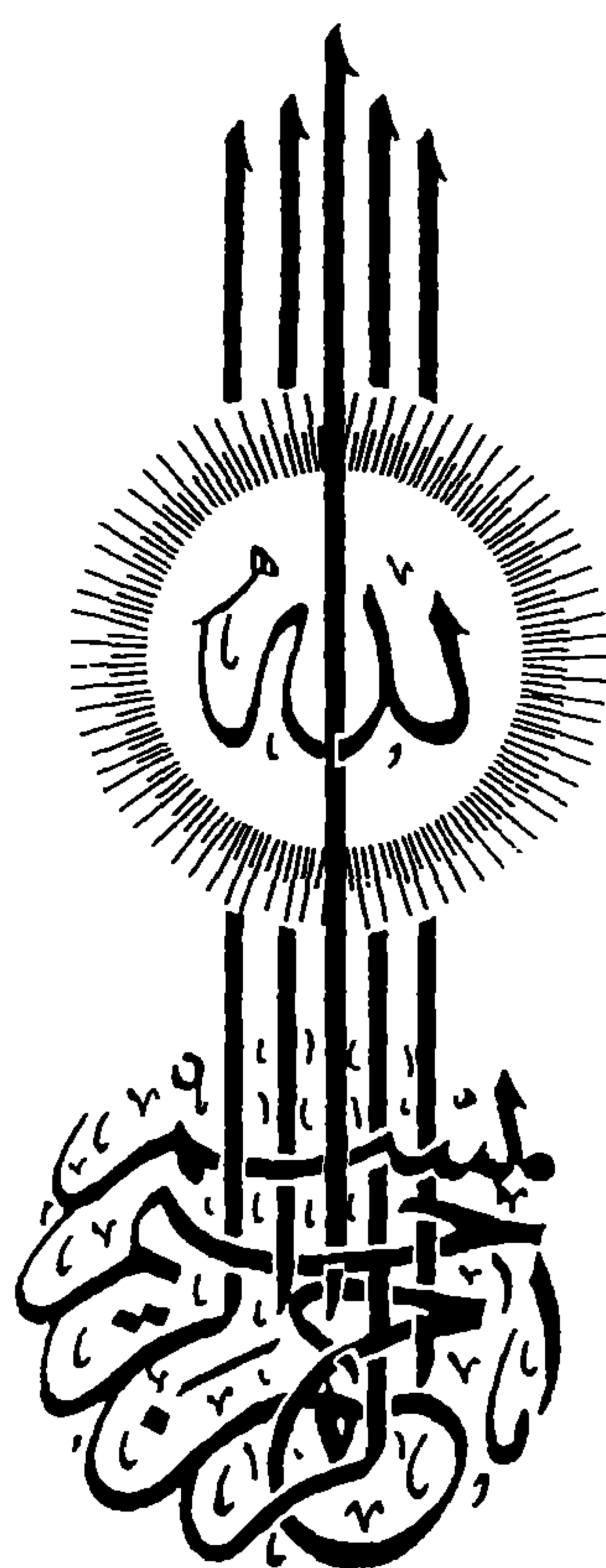
الواصفات: القانون الاداري / / الأردن / / القرارات الادارية

ردمك: ISBN 978-9957-81-209-6

يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

قضاء الإلغاء الإداري

الدكتور: محمد حميد الرصيفان العبادي


الله
بسم الله الرحمن الرحيم

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَالسَّمَاءَ رَفَعَهَا وَوَضَعَ الْمِيزَانَ

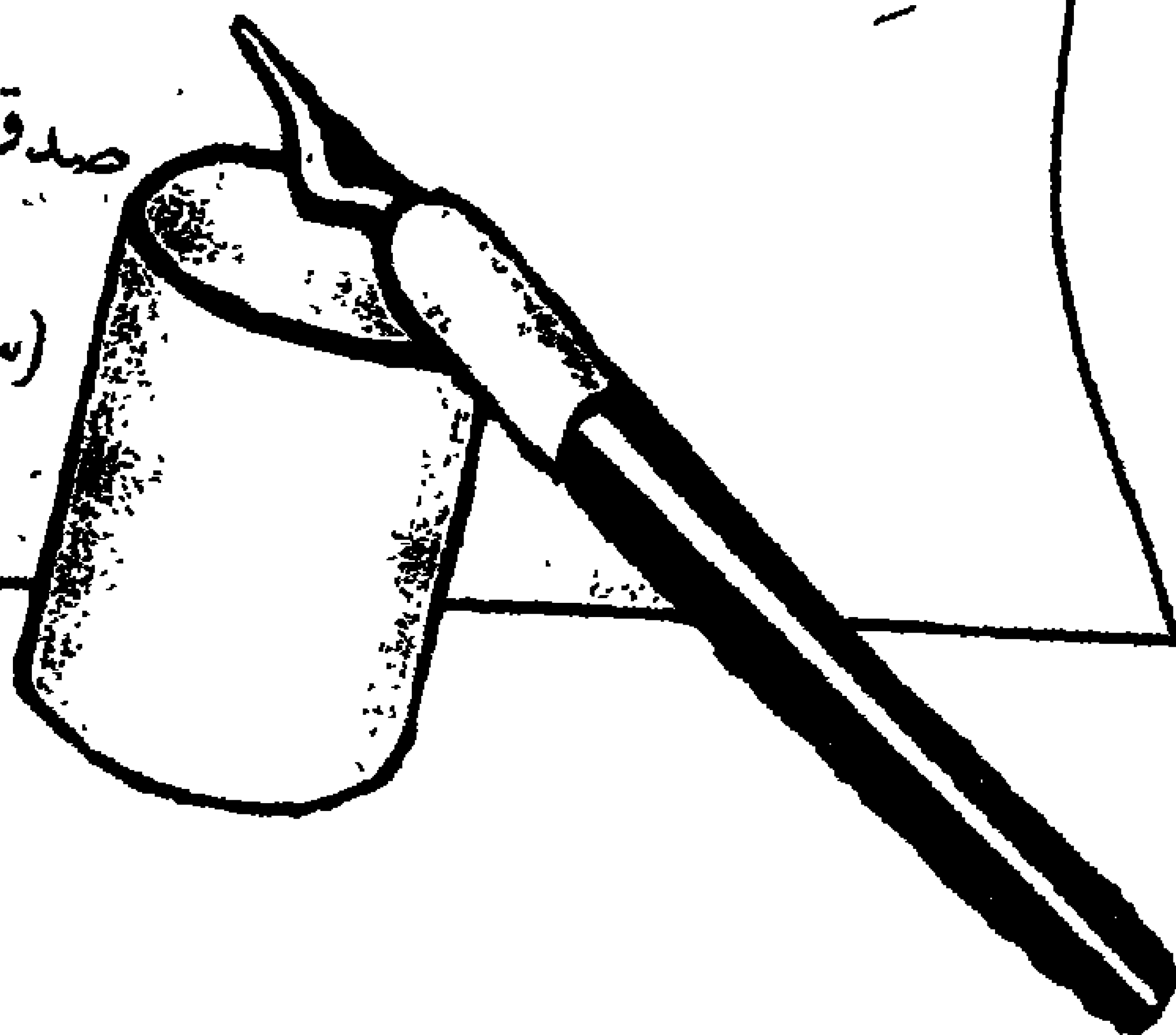
(٧) أَلَّا تَطْغَوْا فِي الْمِيزَانِ (٨)

وَأَقِيمُوا الْوَزْنَ بِالْقِسْطِ وَلَا تُخْسِرُوا

الْمِيزَانَ (٩) ﴾

صدق الله العظيم

(سورة الرحمن



الإهداء

✍ الأحبة طلاب العلم من:

✍ أبناء عشيرة الغنميين وعشائر الزيود في منطقة بدر الجديدة – عمان – وإلى كافة أبناء عشائر عباد في الأردن

الباحث

مقدمة:

إن زيادة أعداد الجهات الإدارية واختلاف تخصصاتها وتنظيماتها يؤدي إلى تدخل الموظفين بصورة متزايدة وتراكمية في التأثير على حقوق وحريات الأفراد في المجتمع وذلك من خلال ممارستهم للواجبات الوظيفية الموكلة لكل منهم لخدمة المجتمع.

إن ما تتمتع به الجهات الإدارية في الأردن من سلطات واسعة تعطي الفرصة للكثيرين من موظفيها ضعاف النفوس ممن يحاولون استغلال الوظيفة أو الإساءة باستعمال السلطه مما يستوجب إخضاع تلك الإدارات وموظفيها لرقابة قضاء الإلغاء علماً بأن الوظيفة العامة وجدت لخدمة المواطن أولاً وأخيراً.

الرقابة القضائية تشكل الضمانة الأساسية التي ترتكز عليها حماية حقوق وحريات الأفراد في المجتمع تجاه جميع السلطات والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة تحديداً والتي من خلالها قد تكون أكثر ميلاً للتعسف والانحراف والاعتداء على تلك الحقوق والحريات.

إن رقابة قضاء الإلغاء هي أنجع أنواع الرقابة والأكثر ضمانة وفعالية لحماية الحقوق والحريات داخل المجتمع، والتي يحركها الفرد ذوي المصلحة برفع الطعن بالقرار وذلك دون أي قيد عليه، وتمارس تلك الرقابة من خلال المحاكم المختصة بهدف حماية مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون ودون أي إعاقة للعمل أو النشاط الإداري.

تهدف رقابة قضاء الإلغاء بالإضافة إلى توفير الحماية لحقوق وحريات الأفراد، فإنها توفر الحماية للجهات الإدارية ضد الأعمال الكيدية التي تسعى إلى تعطيل سير العمل الإداري، هذا وتحقق الرقابة أيضاً التوازن بين الصالح العام والخاص على حد سواء.

قضاء الإلغاء يمثل الإطار الأساسي لبناء قواعد القانون الإداري في الرقابة القضائية على أعمال وتصرفات السلطه الإدارية، وقضاء الإلغاء شأنه شأن سائر أنواع القضاء من خلال تقيده بقواعد وأحكام القانون الصريحة مع الأخذ بطبيعة الروابط القانونية التي يتصدى لها، وإن رقابة قضاء الإلغاء هي رقابة مشروعية وليس رقابة ملاءمة، والإدارة على ضوء ذلك مقيدة، وأن تتصرف في حدود الضوابط التي وضعتها كل من السلطه التشريعية والتنفيذ في عملها، وأن قضاء الإلغاء يشكل المرآة لنشاط الإدارة في الدولة.

قضاء الإلغاء يعتبر الوسيلة والضمانة لإجبار الإدارة على الالتزام بالقواعد القانونية السارية ويؤمن حسن سير العمل الإداري بالشكل المناسب لإنجاز المهمة ويوفر الحماية والأمن للمعلومات والمعاملات والتعاملات داخل المجتمع.

من صلاحية قضاء الإلغاء هو إلغاء أو إعدام القرارات الإدارية غير المشروعة، ووقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يتعذر تدارك مخاطر تنفيذها مادياً أو معنوياً، إضافة إلى الحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات المخالفة للقانون بدعوى لاحقة.

د. محمد حميد الرصفان العبادي

الفصل الأول (تمهيدي)

الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن

الفصل الأول (تمهيدي)

الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن

تقديم:

الرقابة في اللغة: هي الحراسة والحفظ، والرقابة هي المراقبة والملاحظة والرقيب: من أسماء الله الحسنى، وهو الحافظ والحارس والمراقب من يقوم بالرقابة[1].

تعرف بالاصطلاح: بأنها قياس وتصحيح إنجاز المرؤوسين للتأكد من أن أهداف الوحدة والبرامج والخطط التي صممت لبلوغها قد تمت على الوجه الصحيح[2]، وكذلك تعرف الرقابة في الإدارة العامة بأنها وظيفة السلطه المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفق الأهداف وحسب الخطط المرسومة بكفاءة وزمن محدد [3].

فالنشاطات والتصرفات التي تمارسها الإدارة العامة في الأردن هي تعبير عن مهمة الدولة، ولإنجاز هذه المهمة يتطلب من الإدارة أن تنفذها في إطار الدستور والقواعد القانونية رغم امتيازها بالسلطه التنفيذية.

والرقابة مهمة وعنصر أساسي، لفحص الأداء الفعلي وتكبر وتتعقد كلما كبر حجم الوحدة الإدارية وتعددت اختصاصاتها.

والرقابة بأنواعها يجب أن تبنى على نظام جيد ويتمتع بخصائص منها:

أولاً: الوضوح والمرونة في الأساليب والمعايير والإبلاغ وتوفر المرونة في الإجراءات وأن تكون قابلة للتطور تبعاً لتطور وتنوع الحياة[4].

ثانياً: القدرة والفاعلية على النظام الرقابي أن يحقق الأهداف التي أنشأ من أجلها وكشف مواطن الخلل قبل وقوعها ومنعها بالعمل الفاعل والقدرة العملية.

---

[1] المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ج٢، ط٢، دار الوعد، القاهرة، ١٩٧٢م، ص ٣٦٣.

[2] د. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، (ب.ت)، ص ٢٧٣.

[3] د. فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م، ص ١٧٩.

[4] د. محمود الجبوري، القضاء الإداري، عمان الأردن، ١٩٩٨م، ص ٣٠.

ثالثاً: الملاءمة: أن يتلاءم النظام الرقابي مع نشاطات الوحدة الإدارية وطبيعتها وحجمها فالوحدة الصغيرة تحتاج إلى نظام رقابي بسيط، أما الكبيرة وبها تخصصات فنية وتكنولوجية فإنها تحتاج إلى نظام رقابي كبير ومعقد[1].

رابعاً: التوازن وعدم الإزدواج: أي التوازن بين التكاليف والنفقات واختصار الجهد والمال في عمليات المراقبة مع عدم الازدواجية في النظم الرقابية[2].

الرقابة مهمة لحفظ التكاليف وتحسين سير العمل، وتنفيذ الخطط والبرامج ورفع كفاءة الوحدات الإدارية[3]، والرقابة تحفز الموظفين وترشدهم لتحمل المسؤولية ومعرفتهم بشئونهم[4]، وكذلك تقييم أسس تعيين واختيار الموظفين والتأكد من قدرة الوحدات الإدارية في مجال المعرفة والتدريب[5]، والتزام الوحدات بالتوثيق وإدامة السجلات والقيود والتقارير والبيانات الرسمية[6].

تتميز الدولة القانونية بخضوعها لمبدأ المشروعية، ومقتضى هذا الخضوع يتمثل في مطابقة أعمالها للقواعد والقوانين التي يتكون منها النظام القانوني للدولة[7]، ومبدأ المشروعية يعني خضوع الحاكم والمحكومين لرقابة القانون.

نتناول في الفصل الأول (تمهيدي) الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن من خلال ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: خلفية تاريخية عن الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن.

المبحث الثاني: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة.

المبحث الثالث : الرقابة على أعمال الإدارة في الإسلام.

---

[1] د. سليمان الطماوي، رقابة القضاء على الأعمال الإدارية، ط٣، القاهرة، ١٩٦١م، ص ٨ وما بعدها.

[2] د. زياد رمضان، ود. أميمة عبد الوهاب، ود. محسن مخامرة، ود. فؤاد الشيخ، المفاهيم الإدارية الحديثة، ط٧، مركز الكتاب الأردني، عمان، ٢٠٠٣م، ص ٢٥١.

[3] عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، ط٤، القاهرة، ١٩٨٠م، ص ٥٠٤.

[4] د. علي شفيق علي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ٢٠٠٢م، ص ١٣.

[5] د. أنور أحمد أرسلان، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ط١، القاهرة، ١٩٨١م، ص ٨.

[6] د. يوسف حسين محمد البشير، الإدارة العامة، ط٥، الخرطوم، ٢٠٠٥م، ص ١٢٠.

[7] المرجع السابق، ص ٦٥.

المبحث الأول

خلفية تاريخية عن الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن

تقديم:

كان القاضي في الدولة الإسلامية ينظر في الدعاوي الإدارية عن المظالم المرفوعة له، ولم تكن هناك محاكم إدارية تراقب المظالم وأعمال الإدارة في الولايات.

ففي بداية الحكم العثماني للإقليم الأردني ١٥١٦– ١٩١٨م كانت تطبق أحكام الشريعة الإسلامية من خلال النظام القضائي الموحد[١].

كانت المحاكم التركية العادية تفصل في الدعاوي الإدارية التي يرفعها الأفراد ضد الحكومة [٢]، ولم يوجد في الأردن في ذلك الوقت محاكم إدارية خاصة بالمنازعات ذات الطبيعة الإدارية[٣].

في أواخر العهد العثماني صدرت قوانين وضعية حلت محل أحكام الشريعة الإسلامية، وطبقت في جميع الأقاليم الواقعة تحت الحكم العثماني حتى دخول قوات الحلفاء إلى الأردن مع نهاية الحرب العالمية الأولى، لم يوجد فيه سلطه إدارية وطنية إلى أن تم تأسيس إمارة شرق الأردن عام ١٩٢١م، حيث بدأ العمل على تشكيل تنظيمات إدارية، وتقنين نظم وقوانين وطنية.

نتناول في المبحث الأول الخلفية التاريخية عن الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن من خلال مطلبين:

المطلب الأول: الرقابة على أعمال الإدارة في عهد إمارة شرق الأردن وحتى نهاية الاتحاد مع الضفة الغربية.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال الإدارة في ظل تشكيل محكمة العدل العليا الأردنية.

---

[١] د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، الكتاب الثاني، عمان، ١٩٩٦م، ص ٧١.

[٢] المرجع السابق، ص ٧٢.

[٣] د. حنا نده، القضاء الإداري في الأردن، عمان ١٩٧٢م، ص ٨٧.

المطلب الأول

الرقابة على أعمال الإدارة في عهد إمارة شرق الأردن وحتى نهاية الاتحاد مع الضفة الغربية

طبق في الأردن نظام مجلس الشورى ومجالس الإدارة والذي نقله الأتراك إلى الأردن بعد اقتباسه من نظام القضاء الفرنسي (نظام مجلس الدولـــة)، وكـــان اختصاص تلك المجالس في المسائل التالية: [١]

١. المنازعات التي تقع بين الأفراد العاديين والموظفين.
٢. المنازعات التي تحصل بين الإدارات والموظفين.
٣. منازعات الرسوم الجمركية.
٤. منازعات تحصيل الأموال العامة.
٥. النظر في الطعون الاستئنافية ضد القرارات التي تصدر عن المجالس البلدية.

بقيت هذه المجالس قائمة قانونياً في الأردن ولم يوجد تقنين لقضائها فـــي قيود وسجلات المحاكم الأردنية آنذاك، حتى يمكن الإطلاع على نشاطها وأحكامها في مجال المنازعات الإدارية، ودراسة مستوى أو تقييم قضائها.

قامت إمارة شرق الأردن في ١٢ آذار ١٩٢١م، ووضعت تحت الانتداب البريطاني في عام ١٩٢٢م، وفي عام ١٩٢٨م صـــدر القـــانون الأساســـي (أول دستور)، وصدرت بعض القوانين وشكلت محاكم نظامية بموجب المادة (٤٣) من القانون الأساسي.

أصبحت المحاكم تنظر في الدعاوي الإدارية التي تقام من وعلى الحكومة وذلك حسب المادة (٤٧) من الدستور الأول، وطبقت هـــذه المحـــاكم القـــوانين المستمدة من القوانين الفرنسية إلى أن صدر قـــانون دعـــاوي الحكومـــة لـــسنة

---

[١] سليم رستم الباز، شرح قانون أصول المحاكمات الحقوقية، مكتبة صادر، ط٣، بيروت، ١٩٢٥م، ص ١٤١.

١٩٣٥م[1]، ومن الأحكام القانونية لهذا القانون ما يطبق على المنازعات الخاصة بالحكومة في إمارة شرق الأردن.

ويعتبر هذا القانون هو الأساس الذي قامت عليه مسؤولية الحكومة في الإمارة، ومعظم أحكام هذا القانون لا تزال سارية، بعد إجراء بعض التعديلات عليها، وكما وردت في قانون دعاوي الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨م [2].

من أهم التعديلات التي وردت في القانون الجديد هو النص على (عدم تحصين سمو أمير البلاد من إقامة دعاوي عليه) [3].

القاعدة المستقرة في قضاء المحاكم النظامية في الإمارة هي عدم التعرض للقرارات الإدارية سواء بالإلغاء أو وقف التنفيذ أو بحث المشروعية، وهذا ما حكمت به محكمة الاستئناف في إمارة شرق الأردن، والتي كانت تمثل أعلى محكمة في التشكيل القضائي في الإمارة عام ١٩٣٥م وجاء بقولها في الحكم (لما كانت السلطه الإدارية تقوم بموجب هذه الأنظمة في تقدير لياقة الموظف أو كفاءته للعمل أو عزله عندما ترى هذه السلطه إن المصلحة العامة تقضي بذلك، فإنه لا حق للسلطه القضائية أن تعتدي على هذه المصلحة العامة، لأن هذا الاعتداء يخل بقاعدة تفريق القوى في الدولة.. وإن جعل السلطه القضائية صالحة لتدقيق أعمال الإدارة ونقدها ويجب أن ينص عليه القانون.. وليس في القوانين الحاضرة نص على حق السلطه القضائية في هذه المراقبة..) [4].

إن هذا النص لحكم محكمة الاستئناف وحسب التاريخ الذي صدر به يدل على عدم توازن في إصدار الأحكام وهذا يتعارض مع ما جاء بأحكام مجلس الشورى، ويتعارض مع نص التعديل المشار إليه بالهامش رقم (٢) لأن الحكم مؤشر قاطع الدلالة على منع القضاء من استخدام بعض سلطته الرقابية على

---

[1] مجموعة القوانين والتعليمات العدلية الأردنية النافذة حتى عام ١٩٤٦م، ص ٨١.

[2] موسوعة التشريعات الأردنية، الجزء (١٣).

[3] قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨م، المادة (٣).

[4] قرارات محكمة الاستئناف الأردنية رقم (٣٥/٥٩) المنشورة بالمجلة القضائية العدد ٥، السنة ١، ص ٣٠٥.

بعض أعمال وقرارات الإدارة العامة في أي صورة من صور الرقابة إلا من خلال نصوص قانونية محددة.

استقل الأردن في ١٩٤٦/٥/٢٥م، وتحولت الإمارة إلى مملكة وصدر الدستور الثاني عام ١٩٤٦م، وبعد حرب عام ١٩٤٨م بين العرب وإسرائيل تم دمج واتحاد الضفتين الشرقية والغربية لنهر الأردن في عام ١٩٥٠م في ظل نظام مجلس الشورى ومجالس الإدارة الموروث من النظام التركي.

وكان على المشرع الأردني أن يختار النظام القضائي الذي سيتم العمل بموجبه، هل يعمل بالنظام القضائي الموحد أم النظام القضائي المزدوج وعمل على إلغاء نظام مجلس الشورى ومجلس الإدارة بموجب القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٦٢م، واختار نظام القضاء الموحد، والذي سبق وعمل به في الأردن وتم تعديله بإدخال محكمة العدل العليا كي تقوم بمهمة قضاء الإلغاء بصورة رئيسية.

موقع محكمة العدل في التشكيل القضائي الأردني بعد الاتحاد عام ١٩٥٠م:

تقع محكمة العدل العليا من بين المحاكم النظامية التي حدد تشكيلها بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م، حيث كانت تقف محكمة التمييز على قمة التشكيل القضائي في الأردن على أن تنعقد محكمة التمييز بإحدى صفاتها كمحكمة عدل عليا [١].

كيفية انعقاد محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا وكما يلي: [٢]

١- تشكل محكمة التمييز في عمان بصفتها محكمة تمييز ومحكمة عدل عليا من رئيس وأربعة قضاة على الأقل ومن ضمنهم رئيس محكمة العدل العليا.

٢- إذا اشترك رئيس محكمة التمييز، ورئيس محكمة العدل في هيئة واحدة، يرأس الجلسة الرئيس الأول.

٣- إذا لم يشترك أحد الرئيسان في الهيئة المنعقدة، يرأس المحكمة القاضي الأقدم.

---

(١) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م، المادة (١٠).

(٢) المرجع السابق، المادة (٩).

٤- تصدر المحكمة قراراتها بالأكثرية.

وعندما تعقد محكمة العدل العليا جلساتها للنظر في المنازعات لطلب إلغاء القرارات الإدارية، فإن ممثل النيابة العامة هو الذي يقف أمام المحكمة ليمثل الحكومة في الدعاوي التي تقام منها وعليها[١].

اختصاصات محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا كما يلي:

تختص محكمة التمييز بحسب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م على سبيل التحديد والحصر كما في النص[٢] التالي: تنظر محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا في:

أ. الطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية والمحلية والإدارية.

ب. في المنازعات الخاصة بمرتبات التقاعد المستحقة للموظفين العموميين وورثتهم.

ج. في الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين بالوظائف وبمنح الزيادات السنوية.

د. في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

ه. في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بفصلهم من غير الطريق القانوني.

و. في الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات العامة بإلغاء القرارات الإدارية عند رفض السلطه الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه.

ز. في إبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور والقانون وبناء على شكوى المتضرر.

---

[١] المرجع السابق، المادة (٤/١٤).

[٢] المرجع السابق، المادة (٣/١٠).

ح. في الطلبات التي تنطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.

إن هذه المسائل التي نص عليها قانون تشكيل المحاكم النظامية هي أهم الاختصاصات التي تملكها محكمة العدل العليا، وعلاوة على هذه المسائل تنص بعض القوانين الخاصة على منح هذه المحكمة اختصاصات إضافية مثل قانون العلامات التجارية رقم (٣٣) لسنة ١٩٥٢م، وقانون امتيازات الاختراعات والرسوم رقم (١٢) لسنة ١٩٥٣م وغيرها من القوانين التي تعطي المحكمة اختصاصات إضافية.

دستورية محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا:

باستعراض النصوص القانونية والمتعلقة بإنشاء هذه المحكمة بشكل مستقل أو إنشائها عملياً كإحدى هيئات محكمة التمييز، حيث جاء الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م بالنص على (تعيين أنواع المحاكم.. بقانون على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا مستقلة)[(١)]، أما ما جاء بقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م على إنشاء محكمة العدل العليا ونص على أن (تشكل محكمة تمييز في عمان من رئيسين وتنعقد بصفتها محكمة تمييز ومحكمة عدل عليا من رئيسين ومن أربع قضاة على الأقل)[(٢)].

وباستعراض هذه النصوص نجد أن بينها عدم توافق، وهذا يدل على أن المشرع العادي لم يستجب إلى طلب المشرع الدستوري في وجوب إنشاء محكمة عدل عليا في حينه، وبالتالي فإن نص قانون تشكيل المحاكم النظامية حول إنشاء المحكمة في التشكيل القضائي الأردني غير دستوري، ولم يأتي هذا التعديل والاستجابة أو التناغم مع الدستور إلا متأخراً.

---

(١) الدستور الأردني ١٩٥٢م، المادة (١٠).

(٢) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م، المادة (١٠).

وصدر لهذه المحكمة العديد من الأحكام والقرارات التي يمكن الإشارة إلى بعض منها وولاية القضاء على تلك الطعون المرفوعة أمامها وحسب اختصاصاتها في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م كما يلي:

ولاية القضاء للطعون في قرارات التعيين في الوظائف العامة ومنح الزيادات السنوية فرضت محكمة العدل العليا ولايتها على القرارات الإيجابية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة وحسب حكمها الصادر بذلك [1]، إلا أنها ذهبت على خلاف ذلك بالنسبة للطعون في القرارات السلبية برفض التعيين، وذلك من خلال حكمها بتاريخ ١٩٨٣/٥/٤م والذي قالت به (إن قرارات رفض التعيين في الوظائف العامة هي قرارات لا تخضع بذاتها للطعن أمام محكمة العدل العليا عملاً بالمادة (١٠) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م[2].

إن قرار رفض التعيين من قبل المحكمة تم بناء على قانون تشكيل المحاكمة النظامية والذي نص (على الطعن بالقرارات الصادرة بالتعيين) [3]، وليس رفض التعيين الذي اعتبر خارج صلاحياتها من خلال هذه الفقرة (ج) وفي نفس المادة وإذا تمت العودة إلى فقرة أخرى أهملتها المحكمة تعطيها الحق بالطعن في تلك القرارات ومن نفس المادة والتي تنص على أنه (.. يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطه الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان من الواجب عليها اتخاذها) [4]. وهذا النص يعطي الحق بالطعن في كافة القرارات الإدارية الواجب اتخاذها والامتناع عن اتخاذها. وجاء حكم للمحكمة حول ولاية القضاء في الطعون المتعلقة بالزيادات السنوية للموظفين علماً بأن النص يشير إلى (اختصاص محكمة العدل العليا بنظر المنازعات المتعلقة بمنح

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٧٠/٦٨) مجلة نقابة المحامين الأردنيين العدد (١٢)، السنة (١٨)، ص ٨٩٢.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٣/١٢٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٦)، السنة (٣١)، ص ٨٠٣.

[3] قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م، المادة (١٠/٣/ج).

[4] المرجع السابق، المادة (١٠/٣/ج).

الزيادات السنوية) حسب المادة (١٠/٣/ج) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م وكان قرار المحكمة بإنكار حقها بالنظر في المنازعات المتعلقة بالعلاوات أو المنازعات المتعلقة بالرواتب والقرارات الصادرة بشأنها وكان قرارها (إن المادة (١٠/٣/ج) من قانون تشكيل المحاكم النظامية قد نصت على الطعون التي يحق للموظفين أن يتقدموا بها إلى محكمة العدل العليا وليس من بينها حجب العلاوة) [١].

وقررت في حكم آخر لها بعدم اختصاصها بنظر كافة القرارات التي تصدر بخصوص العلاوات حيث قالت (إن القرارات الصادرة بخصوص العلاوات لا تدخل في عداد القرارات التي يجوز الطعن بها من قبل الموظف العام أمام محكمة العدل العليا، لذلك تقرر رد المحكمة للدعوى..) [٢].

وفيما يتعلق بولاية محكمة العدل على الطعون في القرارات الإدارية النهائية للسلطه التأديبية، فقد جاء حكم المحكمة بالقول (.. إذا تولى الوزير فرض عقوبة غير مختص بها، يجعل قراره مشوباً بعدم الاختصاص ومستوجباً الإلغاء..) [٣]. أما حكمها في مجال الرقابة على القرارات التأديبية تقول (.. لقد استقر الاجتهاد على أن قرار الإحالة على المجلس التأديبي خاضع للطعن أمام محكمة العدل العليا) [٤].

التعديلات على اختصاصات محكمة العدل العليا التي وردت في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م.

تناول المشرع الأردني بعض من اختصاصات محكمة العدل العليا بالتعديل والحق جزء منها بالمحاكم الابتدائية، وألغي بعض الاختصاصات، وكذلك

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٥/١٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١)، السنة (٣٣)، ص ١٧٢١.
(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٥/١٦٥) مجلة نقابة المحامين، العدد (٦) السنة(٣٤)، ص ٤٣٧.
(٣) قرار محكمة العدل العليا (٨٦/٧٧) مجلة نقابة المحامين الأردنيين العدد (٥)، السنة (٢٦)، ص ٥٢٤.
(٤) قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٤/١١٠) مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١)، السنة (٣٢)، ص ١٧.

عملت المحكمة على تكييف بعض الاختصاصات لتندرج تحت مدلول آخر ومن الاختصاصات كما موضح أدناه:

أولاً: الاختصاصات التي ألحقها المشرع بالمحاكم الابتدائية:

تم سحب الطعون الخاصة بالانتخابات للمجالس البلدية المنصوص عليها بالمادة (١٠/٣/أ) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ١٩٥٢م، وتم إلحاقها بالمحاكم الابتدائية وذلك بمقتضى المادة (١/٣١) من قانون البلديات الأردني النافذ آنذاك[١].

وكانت المبررات لإجراء هذا التعديل هي:

أ. قرب المحاكم الابتدائية المتواجدة في المحافظات من المتقاضين وقربها من الإجراءات المصاحبة للعملية الانتخابية.

ب. قدرة المحاكم الابتدائية أكثر من غيرها في التعرف على الظروف والملابسات التي تحيط بالعملية الانتخابية وتلمس الحقيقة.

ج. سرعة استدعاء الشهود والمعاينة وغير ذلك من الإجراءات التي يتطلبها التحقيق في الطعن الانتخابي إذا لزم الأمر.

د. توفير الجهد والوقت والمال على المتخاصمين وعلى المحاكم نفسها نظراً لقرب المحاكم من مواقع الأحداث وكذلك توفير تلك الجهود على الناخبين.

ه. سرعة البت في الانتخابات مما ينجم عنه استقرار الأوضاع القانونية للمجالس المنتخبة للاضطلاع بمهامها لتحقيق المصلحة العامة.

و. عدم قدرة محكمة العدل العليا على مواجهة الأعداد الكبيرة من الطعون في انتخابات البلديات في الأردن، لكثرة العدد، مصحوباً بالتأخير في الفصل فيها، وهذا ينسحب على الوضع القائم حالياً، حيث تجرى الانتخابات البلدية في يوم واحد، أي توقيت موحد لكل البلديات، وهذا يفوق طاقة هيئات محكمة العدل العليا حتى في تنظيمها الحالي وكيف بها عندما كانت جزءاً وهيئة من محكمة

---

[١] قانون البلديات الأردني رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م، المادة (١/٣١).

التمييز، والمآخذ على التعديل تمثل في أنه : يمنع من توحيد قضاء المحاكم الابتدائية بالنسبة للطعون الانتخابية، مما يؤدي إلى تناقض المبادئ التي تقررها المحاكم في الموضوع الواحد ذو الطبيعة الواحدة لاختلاف فهمها وتفسيرها لنصوص القانون.

ثانياً: الاختصاصات التي ألغاها المشرع:

تنحصر في طعون انتخابات المجالس الإدارية والمجالس المحلية[1]. كما يلي:

أ. طعون انتخابات المجالس الإدارية : ورد النص على هذه المجالس في قانون تعديل إدارة الولايات العمومية لسنة ١٩٢٨م والذي كان سارياً في إمارة شرق الأردن، وقد ظلت هذه المجالس قائمة قانوناً، بغير وجود فعلي، حيث لم يجر انتخاب لأعضائها إلى أن ألغاها المشرع بالقانون رقم (١٨) لسنة ١٩٦٢م.

ب. طعون انتخابات المجالس المحلية: لم يوضح قانون المحاكم النظامية معنى أو تفسير لماهيتها، وهذا المصطلح غير موجود أو متداول في الأردن، ولا يوجد تطبيقات قضائية مدونة للطعون في انتخابات سبق أن أجريت لأعضائها، وهذه المؤشرات تدل على احتمالية عدم إجراء انتخابات لأعضائها ولهذا لم تشكل فعلياً، مما دفع بالمشرع لإلغائها بصدور قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م الذي ألغي لاحقاً.

ثالثاً: الاختصاصات التي كيفتها محكمة العدل العليا لتندمج مع غيرها:

وردت هذه الاختصاصات بالفقرتين (ز) و(ح) من المادة (١٠/٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م، والظاهر أن محكمة العدل العليا عندما واجهت هذه الاختصاصات من خلال الدعاوي التي رفعت لها، وما توصل إليه اجتهادها مضافاً لما سبق أدركت المحكمة بطبيعة هذه

---

[1] قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م، المادة (١٠/٣/أ).

الاختصاصات، وأنها عندما تمارس اختصاصها ستوجه أوامر للإدارة، وخاصة فيما يتعلق بالاختصاص المشار إليه بالفقرة (ز) والتي تنص على (إبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون وبناء على شكوى المتضرر)،أما الفقرة (ح) فالنص هو (النظر في الطلبات التي تنطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير شرعي) مما يعد تدخل من المحكمة في عمل الإدارة، لذلك عمدت إلى تكييفها وأبعادها من الاختصاص وإدخالها ضمن المفهوم العام لطلبات إلغاء القرارات الإدارية المشار إليها بالفقرة (و) من نفس المادة.

ولاية محكمة العدل العليا:

بعد سحب المشرع الأردني جزء من اختصاص محكمة العدل العليا وكذلك إسقاط الاختصاصات التي أدمجتها المحكمة مع غيرها، فإن ولاية المحكمة تكون ولاية قضاء الإلغاء وولاية قضاء كامل وكما يلي:

النوع الأول: ولاية قضاء الإلغاء يشمل الطعون التالية:

أ. طعون الوظيفة العمومية [١].

ب. الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية[٢].

ت. الطعن في القرار الإداري النهائي التنفيذي[٣].

النوع الثاني: ولاية القضاء الكامل وتتمثل في الطعون في المنازعات التالية:

أ. المنازعات المتعلقة بالمرتبات والعائدات التقاعدية للموظفين المتقاعدين وورثتهم[٤].

ب. المنازعات بمقتضى قانون العلامات التجارية وقانون امتيازات الاختراعات وغيرها[٥].

---

[١] قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م، المادة (١٠/٣/أ/ب/د/هـ).

[٢] المرجع السابق، المادة (١٠/٣/ج/و).

[٣] المرجع السابق، المادة (١٠/٣/ج/د/هـ).

[٤] المرجع السابق، المادة (١٠/٣/ب).

[٥] قانون العلامات التجارية رقم (٣٣) لسنة ١٩٥٢م، وقانون امتيازات الاختراعات رقم (٢٢) لسنة ١٩٥٣م.

تقييم ولاية محكمة العدل العليا:

إن استمرار بقاء محكمة العدل العليا بما كانت تملك مـن اختـصاصات ضيقة، وحتى الآن يشكل قصوراً في تطور القضاء الإداري فـي الأردن، رغـم عدم وجود قضاء إداري بالمعنى الواسع المعمول به في دول كثيرة من العـالم، كالقضاء المزدوج في جمهورية مصر العربية، والذي بدأ بشكل محدود من خلال محكمة واحدة، وباختصاصات محدودة وانتهى إلى قضاء إداري واسع تقررت له الولاية العامة بنظر كافة المنازعـات الإداريـة، فـي حـين يجـد المـتفحص لاختصاصات محكمة العدل العليا الأردنية القديمة والجديـدة التـي وردت فـي قانونها رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، إن ولايتها تتركز أساساً على ولايـة الإلغـاء، بينما منازعات القضاء الكامل جاءت محدودة والمتعلقة بطلبات التعويض[١].

الدعوى التي ترفع من وضد الحكومة:

وكما جاء بقانون دعاوي الحكومة رقم (٢٤) لسنة ١٩٥٢م المعدل والملغي بموجب قانون دعاوي الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨م، وإن كانـت الـدعاوي المشمولة بهذا القانون تعني بالنص فيه على الدعاوي الحقوقية[٢]، وتقام الدعاوي ضد الحكومة على النائب العام المدعى عليه بصفته ممثلاً عن الحكومة[٣]، رغـم أن أحكام هذا القانون لا تسري على الدعاوي التي تقام لدى محكمة العدل العليـا بمقتضى الفقرة (٣) من المادة رقم (١٠) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م[٤].

أما الأحكام أو القواعد القانونية التي وردت بهذا القـانون والتـي تتعلـق بحقوق الأفراد أو تعويض المتضررين منهم نتيجة لبعض التصرفات والقرارات

---

[١] قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، المادة (أ/ب).

[٢] قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٨٥م، المادة (٢/أ).

[٣] المرجع السابق، المادة (٣/ب).

[٤] المرجع السابق، المادة (١٢).

الإدارية التي تقوم بها بعض الجهات الحكومية أو بعض أشخاص السلطه التنفيذية وحتى مستوى رأس الدولة (الملك) كما يلي:

١/ أشار القانون بالنص على أن[١] (لا تسمع المحاكم أي دعوى ضد الحكومة إن كانت أصلية أو متقاربة إلا إذا كانت من أجل:

أ. الحصول على أموال منقولة أو التعويض عنها بمقدار قيمتها.

ب. تملك أموال غير منقولة أو التصرف بها أو نزع اليد عنها أو استردادها أو التعويض عنها بمقدار قيمتها أو بدل إيجارها.

ج. الحصول على نقود أو تعويضات نشأت عن عقد كانت الحكومة طرفاً فيه.

د. منع المطالبة بشرط أن يدفع المدعي المبلغ المطالب به أو يقدم كفيلاً.

٢/ أشار القانون بالنص[٢] على أن:

أ. لا تسمع المحاكم أية دعوى ضد جلالة الملك إن كانت أصلية أو متقابلة إلا بعد الحصول على موافقة جلالة الملك الخطية.

ب. يرفع رئيس المحكمة أو القاضي استدعاء الدعوى بواسطة وزير العدل إلى رئيس الوزراء لعرضه على جلالته، فإذا وافق على إقامة الدعوى يعاد الاستدعاء مرفقاً بالموافقة إلى المحكمة التي رفعته للسير بها.

ج.الدعاوي التي ترفع ضد المالك، تدفع رسومها بعد الموافقة على إقامتها.

٣/ وأشار القانون أيضاً بالنص[٣] على أن:

أ. تقام الدعاوي ضد جلالة الملك على ناظر الخاصة الملكية[٤] بصفته مدعى عليه وكذلك الدعاوي لجلالة الملك يقيمها الناظر المشار إليه.

---

[١] المرجع السابق، المادة (٥).

[٢] قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٨٥م، المادة (٦).

[٣] المرجع السابق، المادة (٥).

[٤] ناظر الخاصة الملكية: هو الموظف المسؤول عن أموال وأملاك الملك الخاصة.

ب. يقدم ناظر الخاصة الملكية الاستدعاءات واللوائح وجميع الطلبات ويرافع في تلك الدعاوي لآخر درجات المحاكمة ويعمل علـــى تنفيـذ الأحكـــام الصادرة لمصلحة جلالته بواسطة دوائر الإجراء وله أن ينيب عنه بكتاب خطي النائب العام أو أحد موظفي النيابة العامة وأن يوكل عنه من يشاء من المحامين.

٤/ وأشار القانون بالنص على أن: [١]

أ. جميع الخلافات التي تنشأ بين الحكومة وبين أي شخص كان يتعذر حلها ترفع الأوراق المتعلقة بها من الجهة المختصة إلى وزير المالية الذي عليه إحالتها إلى المستشار الحقوقي لوزارة المالية أو من يقوم مقامه لدراستها وإبداء رأيه فيها بتقرير يرفعه إلى الوزير خلال أسبوعين من تاريخ ورودها إليه.

ب. وإذا رأى المستشار القانوني إن النتيجة ستكون بجانب الحكومة لو رفعت إلى القضاء، عندها يحيلها إلى النائب العام ليسير في الدعاوي وفق أحكام القانون.

ج.وإذا رأى المستشار القانوني مخالفاً لما بأعلاه يقوم الوزير بإحالة الأمـــر إلى لجنة لإبداء الرأي.

---

[١] قانون دعاوى الحكومة، رقم (٢٥)، لسنة ١٩٨٥م، المادة (٩).

المطلب الثاني

الرقابة على أعمال الإدارة في ظل تشكيل محكمة العدل العليا الأردنية

في عام ١٩٨٩م، صدر قانون مستقل لمحكمة العدل العليا الأردنية، وتم إنشاء محكمة العدل العليا الأردنية المستقلة، كما تم إنشاء رئاسة للنيابة العامة الإدارية، وأصبحت هذه المحكمة تنظر في المنازعات الإدارية في الأردن على سبيل الحصر والتحديد.

وأشار الدستور الأردني إلى الرقابة على أعمال الإدارة فقد ورد في النص أنه (يحق للأردنيين مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية، أو فيما له صلة بالشئون العامة وبالكيفية والشروط التي يعينها ويحددها القانون) [١].

وبعد العمل في هذا النص الدستوري من قبل الأفراد والجهات المعنية، وتقديم الطلبات والتظلمات إلى الهيئات الإدارية، أتاح لهم القانون اللجوء إلى محكمة العدل العليا للرقابة على أعمال وقرارات السلطات الإدارية مباشرة.

إن قانون محكمة العدل العليا رقم (١١) لسنة ١٩٨٩م قد خطى خطوات للأمام في مجال اختصاصات هذه المحكمة، وأضاف اختصاصات كان معمول بها في القانون السابق، والتي وردت في المادة (٣) من مشروع القانون لسنة ١٩٨٩م والتي تمثلت في:

١. طعون انتخابات الهيئات الخاصة.
٢. المنازعات المتعلقة بالمرتبات والمكافآت.
٣. الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالترقية.
٤. الطعن في قرارات إحالة الموظف على التقاعد.

---

[١] الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م، العدد (١٧).

معيار الاختصاص لمحكمة العدل العليا:

اتخذ المشرع موقفاً إيجابياً من توزيع الاختصاص بين محكمة العدل العليا وغيرها من المحاكم، بأن سرد اختصاصاتها على سبيل الحصر، وبـذلك تكـون ولاية المحاكم ولاية عامة بنظر كافة المنازعات الإدارية، ما عدا المسائل التـي تختص بها محكمة العدل العليا، ومن ثم فلا مبرر للبحـث عـن معيـار عـام للاختصاص وتم حسم مشكلة تنازع الاختصاص.

بعد ثلاثة أعوام من صدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقـم (١١) لسنة ١٩٨٩م، صدر قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م النافـذ، والذي جاء بنص المادة (٣/أ) منه على أن (تنشأ محكمة تسمى محكمـة العـدل العليا ومقرها عمان عاصمة المملكة الأردنية الهاشمية) وكـذلك بـنص المـادة (٣/ب) على أن يتم (تشكيل المحكمة من رئيس وعدد من الأعضاء القضاة بما لا يقل عن أربعة قضاة)، وكذلك بنص المادة (٣/ج) على أن (تسري أحكـام هـذا القانون على رئيس المحكمة وقضاتها ورئيس النيابـة الإداريـة لـديها وعلـى مساعديه الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء الأردني لسنة ١٩٧٢م المعدل، واستناداً إلى المـادة (٣١) من الدستور الأردني ١٩٥٢م التي تشير إلى إصدار القوانين، حيث صدر قانون استقلال القضاء الأردني لسنة ٢٠٠١م، والذي نص بالمادة (٣) منه علـى أن (القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم وفق أحكام هذا القانون).

هذا ويشير قانون محكمة العدل العليا بالمادة (٣/د) على أن (يكون رئيس المحكمة برتبة رئيس محكمة التمييز كما يكون القاضي بها بمرتبة قاضي تمييز) ومحكمة التمييز هي المحكمة الأعلى درجة في الأردن، وتخـتص فـي جميـع المنازعات والطعون العادية بين الأفراد، وبين الأفراد والإدارة حينما تتـصرف

الإدارة كفرد عادي حسب رأي الدكتور الطماوي بعيداً عن مظاهر السلطه[1]، مع بعض المنازعات الإدارية الخارجة عن اختصاص محكمة العدل العليا.

اشترط قانون محكمة العدل العليا شروط وأحكام تتعلـق بتعيـين رئـيس المحكمة والأعضاء، ورئيس النيابة فيها وكما أشارت المادة (٤) من نفس القانون ومجملها تتضمن توفر الخبرة الكافية بالقانون من خلال العمل بالقضاء المـدني والعسكري أو قضاء الأمن العام أو ممارسة المحاماة أو التـدريس بالجامعـة أو عمل مستشاراً قانونياً لمدة تتراوح ما بين عشرين إلى خمسة وعشرين عاماً.

وأشار القانون بالمادة (٥) منه إلى تعيين مساعدين لرئيس النيابة العامـة الإدارية أو نقلهم، شريطة ممارستهم للعمل وبالشروط التي طبقت علـى رئـيس النيابة وبمدة أقل وتتراوح من عشر إلى خمسة عشر سنة.

ويمثل رئيس النيابة أو من يفوضه أشخاص الإدارة العامة أمام المحكمـة سواء كانوا مدعين أو مدعى عليهم، أي يمثل مصدر القـرار المطعـون فيـه، والدفاع عن مشروعيته.

أما موظفي الجهاز الإداري في المحكمة مثل الكتاب، ممن يعملـون فـي ترتيب مواعيد الجلسات والمراسلات والبلاغات والأوامر والقرارات والتحـضير للجلسات وجمع الوثائق والمحاضر والسجلات والحسابات ويتم تعينهم من وزير العدل ويخضعون لتعليمات رئيس المحكمة بحسب المادة (٥٥) من نظام الخدمـة المدنية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢م.

وينتدب القضاة من وإلى محكمة العدل في حالات الضرورة ولمدة مؤقتة على ألا تزيد على ثلاثة شهور، وهذا من صلاحيات وزير العدل وكما أشـارت المادة (٧/أ) من قانون محكمة العدل حيث ينتدب قضاة محكمـة العـدل العليـا ورئيس النيابة الإدارية للعمل كقضاة في محكمة التمييز أو ينتدب قضاة محكمـة التمييز للعمل كقضاة في محكمة العدل، وانتداب مساعدي رئيس النيابة ليعملـوا

[1] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، لسنة ١٩٨٥م، ص ٤٥.

قضاة في محكمة البداية أو مساعدين للنيابة العامة، ويمد الانتداب وحسب الضرورة بحسب المادة (٧/ب)، وتم إجراء بعض التعديلات على بعض مواد قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م ذلك بموجب القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٠م ويقرأ معه.

إن تحديد اختصاصات محكمة العدل العليا حصرياً بحسب المادة (٩) من نفس القانون وبهذا تعتبر جهة القضاء الإداري الوحيدة مع اشتراط ألا تنظر في الطلبات والطعون المتعلقة بالسيادة، والتي ترفع من غير ذي مصلحة شخصية، وتكون أحكامها قطعية وغير قابلة للنظر فيها من أي جهة أو محكمة أخرى، وعلى هذا تكون محكمة أول درجة وآخر درجة أي قضائها درجة واحدة بحسب المادة (٢٦/ب).

وباستعراض التخصصات المدرجة بالمادة (٩) نجد أن هناك بعض المنازعات الإدارية لم تدخل في اختصاصها مثل العقود الإدارية والطعون في انتخابات بعض المؤسسات مثل مؤسسة النقل العام وبعض المجالس القروية والطائفية، أما الطعون في انتخابات البلدية والتي أصبحت من اختصاص محاكم البداية بحسب المادة (٣٠/أ) من قانون البلديات رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٧م علماً بأن هذا كان من اختصاص محكمة العدل العليا وبالمادة (٩/أ).

الجهة الثانية التي يتم إنشاؤها، وهي ذات اختصاص رقابة قضائية هي مديرية التفتيش القضائي في وزارة العدل وتتألف من مدير وعدد من المفتشين، ويلحق بهم عدد من الموظفين وصدر لهم نظام يعرف بنظام التفتيش القضائي على المحاكم النظامية لسنة ٢٠٠٥م وأشارت المادة (١٠) منه إلى مهام المديرية والتي تشكل الرقابة على المحاكم وأعمال القضاة، وأعضاء النيابة العامة، ومساعدي المحامي العام المدني النائب العام، وقضاة التنفيذ باستثناء شاغلي الدرجات العليا، وكذلك تقييم عمل القضاة من حيث تطبيق القانون والإجراءات والأحكام والفصل السنوي للقضاة، وأشار النظام بالمادة (١٠) منه على أن تقدم

الشكاوي ضد القضاة من ذوي المصلحة والتي تحال مـــن المعنيـــين إلـــى إدارة التفتيش للنظر فيها.

وإضافة إلى ذلك مراقبة المحاكم والدوائر العدلية من قبل وزير العـــدل أو من يفوضه للقيام بذلك بحسب المادة (١٨) من قانون تشكيل المحـــاكم النظاميـــة لسنة ١٩٥٢م.

المبحث الثاني

مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في الأردن

ابحث في هذا المبحث مبدأ المشروعية وهو مبدأ يحتاج إلى شيء من الدراسة القانونية العميقة، لأقف على مشروعية قرارات الإدارة في الأردن، والمعطيات التي منحها القانون الأردني للإدارة وفقاً لطبيعة العمل في المملكة الأردنية، والوقوف على الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة من خلال السلطه التقديرية.

المشروعية والشرعية بينهما فرق، رغم أنهما مشتقات من أصل واحد وهو الشرع أو الشرعية أو الشرعة وهي العادة الحسنة أو المنهاج قال تعالى: (ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها ولا تتبع أهواء الذين لا يعلمون) [1]. لذلك فاللفظان يختلفان في المفهوم، فالشرعية مشتقة من الشرع بصيغة (الفعلية) ومعناها موافقة الشرع، أما المشروعية مشتقة أيضاً من الشرع بصيغة (المفعولية) وتفيد محاولة موافقة الشرع والمحاولة قد تصيب أو تخطئ[2].

مبدأ المشروعية تخضع له الدولة القانونية، وخضوعها يتمثل في مطابقة أعمالها للقواعد والقوانين التي يتكون منها النظام القانوني للدولة، والذي يتألف من مجموعة من القواعد القانونية المتدرجة في القوة، حيث تقف القواعد الدستورية على قمة النظام القانوني، وتليها القواعد التشريعية العادية وفي نهاية التدرج تأتي الأعمال الإدارية[3].

وتتضح أهمية مبدأ المشروعية في أنه يبين الحدود الفاصلة بين حقوق كل من الحاكم والمحكوم وخضوعهم جميعاً للقانون، وقد أصبح هذا المبدأ من المبادئ القانونية العامة التي يجب أن تطبق في كل الدول، فإذا أهدر هذا المبدأ تحولت

---

(١) سورة الجاثية، الآية ١٨.

(٢) د. أنور أحمد أرسلان، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، المشروعية والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٧م، ص ١١.

(٣) د. يوسف حسين محمد البشير، القانون الإداري، جامعة النيلين، الخرطوم ٢٠٠٨م، ص ٦٥.

الدولة إلى دولة بوليسية أو دولة متمردة، وتكون إدارتها تحكمية لا سلطان للقانون عليها، وحكامها لا يعترفون بالقانون، وتعبر قراراتهم عن رغباتهم ومصالحهم ومنافعهم[1]، عليه لابد من وجود ضمانة تحمي الأفراد من تعسف الإدارة المتمردة، وتتمثل هذه الضمانة في خضوع الإدارة للقانون في تصرفاتها وإجراءاتها وكل ما تتمتع به من سلطات وامتيازات [2]، وبذلك يكون مبدأ المشروعية ضامناً كبيراً لحرية الأفراد وحفظ حقوقهم ولمشروعية السلطه نفسها[3].

ينص الدستور الأردني على أن جميع الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم[4]، وحظر الدستور حبس أي أحد إلا وفق أحكام القانون [5]، وجعل الدستور الحرية الشخصية مصانة [6]، أما السلطه القضائية فقد جعلها الدستور من اختصاص المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها فهي التي تصدر جميع الأحكام وفق القانون وباسم الملك[7]. ومن جهة أخرى فإن الإدارة ملزمة بإعمال مبدأ المشروعية وتطبيق قواعد القانون[8]. لقد اختلف الفقهاء حول مدلول خضوع الإدارة للقانون وظهرت ثلاثة آراء:

الرأي الفقهي الأول: إن تصرفات وأعمال الإدارة لا تكون مشروعة إلا إذا كانت مجرد تطبيق لقاعدة تشريعية عامة قائمة قبل مباشرة التصرف[9]، وهذا

---

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦م، ص ٢٩.

(2) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٠.

(3) د. محمد حلمي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧م، ص ١٧.

(4) انظر المادة (١/٦) من الدستور الأردني ١٩٥٢م.

(5) انظر المادة (٨) من الدستور الأردني ١٩٥٢م.

(6) انظر المادة (٧) من الدستور الأردني ١٩٥٢م.

(7) انظر المادة (٢٧) من الدستور الأردني ١٩٥٢م.

(8) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨م، ص ١٦.

(9) د. سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، ط١، ١٩٧٦م، ص ١٦.

قد يعيق ويؤخر عمل الإدارة ويجعل منها أداة أو آلة لتنفيذ القانون ويقتـل روح الإبداع والابتكار في العمل، ويخلق مجالاً للجدل حول تفسير وفهم القواعد القانونية وبالمحصلة يصبح عمل الإدارة مجرد تطبيق لقاعدة قانونية نافذة أو تنفيذاً لها[١]، وعلى هذا تكون الإدارة مقيدة.

الرأي الفقهي الثاني: هو ضرورة استناد الإدارة في تصرفاتها على أساس من القانون، أي لا يكفي أن عملها غير مخالف للقانون، إنما يستند على قاعدة قانونية قائمة، وهذا يحدد ويضيق من حريتها ويقيد سلطاتها إلى حد ما، وبهذا فإن اتخاذ أي قرار أو عمل ينبغي أن يمنحها القانون حق القيام به [٢].

الرأي الفقهي الثالث: إنه لا يجوز للهيئة الإدارية أن تأتي بعمل مخالف للقانون أي بمعنى أن تكون تصرفاته مشروعة طالما أنها لم تخالف القانون [٣]، وهذا يوسع من سلطات الإدارة ويعطيها الحرية والمرونة في أي أمر لم يخالف القانون ولا تخرج على أي حكم من أحكام القانون[٤].

إن المقصود بالقانون الذي يجب أن تلتزم الإدارة بأحكامه هو القانون بمعناه الواسع، وليس فقط ما يصدر عن السلطه التشريعية وإنما يتناول جميع أنواع القواعد القانونية، بغض النظر عن مصدرها وشكلها سواء كانت مكتوبة في شكل نصوص دستورية أو قوانين أو لوائح وتعليمات وأنظمة وضعتها السلطه التنفيذية والتشريعية، وكذلك الأحكام القضائية وعقود الإدارة والقواعد غير المكتوبة وتشمل الأعراف والمبادئ العامة للقانون والنظام العام [٥].

وفي اعتقادي أن الرأي الثالث الذي يلزم الإدارة بعدم مخالفة أحكام القانون هو الرأي المناسب والأكثر قبولاً لأنه يعطي السلطه الإدارية نوعاً من الحرية

---

[١] د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٨٨م، ص ١٣٠.

[٢] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، ط٧، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م، ص ٢.

[٣] د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ١٨.

[٤] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م، ص ٦٤٥.

[٥] د. علي خطار الشطناوي، القضاء الإداري في الأردن، عمان ١٩٧٢م، ص ١٣٩.

عند اتخاذ قراراتها وهذا عكس الرأي الفقهي الأول الذي يقيد من نشاط الإدارة ويقيد سلطتها، أما الرأي الثاني فيأتي في المرتبة الثانية بعد الرأي الفقهي الثالث.

والناظر إلى القرارات الإدارية والأنظمة في الأردن يجد أنها تستند مباشرة إلى نصوص الدستور الأردني، والقوانين الصادرة عن السلطه التشريعية، وجميعها تمنح الجهات والهيئات الإدارية العامة سلطات تقديرية بالإضافة إلى السلطات المقيدة بالقوانين، وبمقتضى هذه السلطات تقوم الإدارة بتقدير ملاءمة الأعمال والتصرفات للقوانين، وتتخذ الإجراءات والقرارات الإدارية المناسبة وليس مجرد تنفيذ أو تطبيق النصوص القانونية فالدستور الأردني جعل السلطه التنفيذية في يد الملك والتي يتولاها وزراءه [١]، فالملك هو الذي يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكام الدستور [٢].

إن مبدأ المشروعية يضمن سيادة حكم القانون ويؤمن الوظائف التالية:

١. يؤمن حسن سير العمل الإداري بالشكل المناسب لإنجاز المهمة.
٢. يحفظ التوازن بين قدرة الإدارة على العمل،وضمان حرية وحقوق الأفراد في المجتمع، وإيقاف تنفيذ أي قرار مخالف مع تعويض الأضرار التي يسببها.
٣. يوفر الحماية والأمن للمعلومات والمعاملات والتعاملات داخل الجهة الإدارية ويحمي الموظف والوظيفة العمومية.

مصادر المشروعية:

تتعدد وتتنوع منها المكتوب وغير المكتوب كما يلي:

أولاً: المصادر المكتوبة وتشمل:

١/ قواعد وأحكام الشريعة الإسلامية: النصوص الواردة في القرآن الكريم والأحاديث الواردة في السنة النبوية والإجماع والاجتهاد، تشكل الأساس لمعظم المبادئ والقواعد الدستورية والقانونية التي تبحث عن تحقيق العدالة وإحقاق

---

[١] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٢٦).

[٢] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٣١).

الحقوق والحريات داخل حدود المملكة، باعتبارها قواعد أصيلة يجب الالتزام بها في الدستور والقوانين الأردنية، وتشكل رافداً أساسياً لمعظم المبادئ الدستورية من خلال تطبيق الأنظمة والقوانين التي تتشكل كنتيجة لتحلل مبدأ المشروعية إلى تلك القواعد والنظم، وجاء في الدستور الأردني أن الإسلام دين الدولة [١]، يعني ذلك أن تطبق وتراعى قواعد الشريعة الإسلامية في معظم الأعمال والتصرفات والقواعد القانونية في الأردن، باعتبارها المصدر الوحيد للقواعد القانونية في القانون الخاص بالأحوال الشخصية الأردني[٢]، وأحكام الشرع الشريف، والذي يطبق من قبل المحاكم الشرعية بنص الدستور الأردني[٣].

٢/ الدستور:

يعتبر الدستور في الأردن المصدر والمرجع لمبدأ المشروعية وله سيادة على سائر القوانين، والالتزام به واجب على جميع السلطات في الدولة، وقد نص الدستور الأردني على أن جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية في الأردن، تبقى نافذة المفعول إلى أن تلغى أو تعدل بتشريع يصدر بمقتضى الدستور[٤].

إن سيادة الدستور يلتزم بها المشرع عند إصدار القوانين، ويلتزم بها القاضي عند تطبيق القانون، وتلتزم بها الإدارة عند ممارسة وظائفها.

ومن الناحية الموضوعية فإن القانون الدستوري هو مجموعة القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتبين السلطات العامة، وعلاقتها مع بعضها وعلاقة الأفراد بها، كما تقرر حقوق الأفراد وحرياتهم وضماناتهم[٥]، وهي الأساس لمبدأ المشروعية فالدستور الذي يأتي على قمة الهرم

---

[١] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٢).

[٢] د. محمد أبو بكر، موسوعة التشريعات والاجتهادات الفقهية، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥م، قانون الأحوال الشخصية الأردني، رقم (٨٢) لسنة ٢٠٠١م.

[٣] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٦).

[٤] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٢٨).

[٥] د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١م، ص ١٨.

في النظام الأردني، وهو الوثيقة الأساسية التي تبين نظام الحكم في الدولة [١]، وقد نص الدستوز الأردني على أن نظام الحكم في الأردن نيابي ملكي وراثي[٢].

وهذا يعني أن جميع السلطات العامة ملزمة باحترام القواعد الدستورية، وتمارس وظائفها في الحدود المرسومة على الوجه المبين في الدستور الأردني[٣]، فإذا أصدرت الإدارة قراراً في أي أمر، مخالف لأي مبدأ من المبادئ المنصوص عليها في الدستور يكون هذا القرار الإداري باطلاً، وقد ألزمت محكمة العدل العليا في حكمها إن على السلطه الإدارية أن تساوي بين الناس في المعاملة إذا اتحدت ظروفهم فيما أعطاها المشرع من سلطات في تصريف الشئون العامة، فلا تعطي حقاً لأحد الناس ثم تحرم غيره منه، متى كانت ظروفهم متماثلة[٤].

وعلى هذا الأساس فإن أول مصادر القاعدة القانونية هو الدستور، فإذا خرج القرار الإداري على نص الدستور أو روحه، كان القرار الإداري مخالفاً للقانون[٥].

إن بعض القواعد الدستورية صيغت بشكل أهداف وعقائد وقيم عليا، لها قيمة معنوية، وقوة إلزام أدبية، تقود إلى خلق رقابة ذاتية، أما النوع الآخر من القواعد الدستورية فقد صيغت في شكل أحكام قانونية بالمعنى الفني الدقيق، وهذه لها قيمة قانونية ملزمة وقابلة للتطبيق المباشر[٦].

---

(١) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١م، ص ٥٤٢.

(٢) الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (١).

(٣) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٤) قرار محكمة العدل العليا رقم ٦٤/١٠٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٨، السنة ١٣، ص ١٠٥٦.

(٥) د. حنا نده، القانون الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ١١.

(٦) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢.

وخلاصة القول إن السلطات ملزمة بتطبيق نصوص الدستور، فإذا تجاوزت على الحقوق والحريات المشار إليها بمواد الدستور اعتبرت أعمالها غير مشروعة[1].

٣/ القوانين العادية: هي المصدر الثاني بعد الدستور، وتعتبر القوانين القائمة الآن في الأردن المصدر لمشروعية الرقابة على أعمال الإدارة، وتختص محكمة العدل العليا الأردنية بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر من أي إجراء أو قرار بموجب أي قانون يخالف الدستور أو نظام يخالف الدستور أو القانون[2].

أشار قانون محكمة العدل العليا أيضاً إلى إقامة الدعوى على من يصدر القرار الإداري بسبب مخالفته للدستور والقوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها[3].

وعلى الإدارة الالتزام بأحكام القانون، علماً بأن علاقة القانون بالدستور الأردني علاقة تبعية لكون الدستور الأردني جامد، لم يتم فيه أي تعديل، أسوة بالدساتير الأخرى، والتي علاقتها بالقوانين علاقة متبادلة، بحيث يعتمد الدستور في تطوره على القانون، والقانون يتشكل طبقاً لما يقضي به الدستور، وهما المصدر الأساسي لمبدأ الشرعية.

والقوانين يصدرها مجلس الأمة الأردني صاحب الاختصاص العام في ممارسة الوظيفة التشريعية وتصدر القوانين على شكل وثيقة مدونة طبقاً لأحكام الدستور الذي نص على أن الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها[4].

لا تملك محكمة العدل العليا بوصفها محكمة قضاء إداري في الأردن صلاحية إبطال أي قانون يخالف الدستور، لأن صلاحيتها محصورة بموجب

---

[1] د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م، ص ٩٠.

[2] قانون محكمة العدل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، المادة (٩).

[3] قانون محكمة العدل رقم (١٢)، لسنة ١٩٩٢م، المادة (١٠).

[4] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٣١).

نصوص قانونها في الطعن لإلغاء أي قرار إداري أو إجراء مخـالف للنظـام أو القانون أو الدستور[1]، لهذا لا يمكن الطعن في دستورية أي قانون بدعوى مباشرة أمام جميع المحاكم الأردنية.

أما فيما يتعلق بمناقشة دستورية القوانين صدر قرار من محكمة العدل العليا الأردنية في بداية عهدها حيث أنكرت حقها في مناقشة دستورية القوانين المؤقتة والقوانين العادية [2]، ثم تراجعت فيما بعد عن هذا الاجتهاد القديم حيـث صـدر حكمها لاحقاً، على أنه من حقها مناقشة دستورية القـوانين المؤقتـة والعاديـة، وقررت استبعاد تطبيق أي قاعدة مخالفة لأحكام الدستور وذلك من خلال طريقة الدفع الفرعي[3]، أي من حق محكمة العدل العليا مناقشة دستورية القوانين عنـد بحث شرعية القرارات الإدارية [4].

وجاء الدستور الأردني حول الحق بتفسير أحكام الدستور، هذا الحق يعـود إلى المجلس العالي المؤلف بحسب نصوص الدستور الأردني من رئيس مجلـس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظاميـة بترتيـب الأقدميـة، وعنـد الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية [5]،الى ان تم انشاء المحكمة الدستورية في الاردن عام٢٠١٢ م ومن احد اختصاصاتها تفسير احكام الدستور ومراقبة دستورية القوانين.

٤/ النظم واللوائح: الأنظمة واللوائح في الأردن مصدر من مصادر المـشروعية، وتصدر عن السلطه التنفيذية، كقواعد وقرارات تطبق على جميع المشمولين بهـا

---

[1] د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، ج١، دار الثقافة، عمان ١٩٩٦م، ص ٢٧.

[2] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٥١/٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٧، السنة ١، ص ٣٣٥.

[3] قرار محكمة العدل العليا، رقم ٦٣/٣٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٤، السنة ١٢، ص ٣٨٩.

[4] د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ج١، مرجع سابق، ص ٢٨.

[5] الدستور الأردني ١٩٥٢م، المادة (٥٧)، المعدلة في العدد رقم (١٣٨٠)، يوم ١٩٨٥/٥/٤م، من الجريدة الرسمية.

ومن تنطبق عليه الشروط التي ترد في القاعدة، والأنظمة توضح التفصيلات لأحكام القانون وقواعد القانون بهدف تنفيذها بما لا يخالف قواعدها[1].

وعلى الإدارة أن تلتزم باحترام اللوائح عند وضع قراراتها التنظيمية، وإلا أصبحت هذه القرارات غير مشروعة.

أما الأنظمة فهي عبارة عن قرارات إدارية تصدر عن السلطه التنفيذية كقواعد عامة موضوعية، ومنها أنظمة مستقلة وأنظمة تنفيذية وأنظمة تفويضية[2]، وهذه الأخيرة غير معمول بها في النظام الأردني.

تقسيم الأنظمة واللوائح إلى قسمين:

أ/ أنظمية تنفيذية: تصدرها السلطه التنفيذية لأجل تطبيق القوانين الصادرة عن السلطه التشريعية، بحسب نص الدستور على أن الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها. [3]

والمقصود من ذلك الأنظمة التنفيذية في الوحدات والمؤسسات الإدارية، التي تتضمن تفسيراً مفصلاً للقوانين العامة لتتقيد الوحدات بالعمل بموجبها، وعلى هذا فهي من مصادر المشروعية في الأردن.

وبالرغم من أن السلطه التنفيذية تستمد صلاحيتها في ذلك من الدستور، إلا أن القانون نفسه قد يتضمن نصاً مفاده، أن لمجلس الوزراء وبموافقة الملك أن يضع أنظمة لتنفيذ أحكام القانون، ومن أمثلة ذلك قانون الجامعة الأردنية رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٢م المادة (٣٤)، وقانون جامعة اليرموك رقم (٢٥) لسنة ١٩٨٥م المادة (٢٦)، وقانون المطبوعات والنشر الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٨م المادة (٤٩) وهكذا ينطبق على عدد كبير من القوانين الأردنية.

---

[1] د. علي خطار الشطناوي، القضاء الإداري في الأردن، عمان ١٩٧٢م، ص ١٣٧.

[2] د. سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٦.

[3] الدستور الأردني، ١٩٥٢، المادة (٣١).

وتسميتها بالأنظمة التنفيذية لأنها تصدر لتنفيذ قانون سابق عليها، غيـــر أن القانون كقاعدة عامة يعتبر نافذاً بحد ذاته ولا يجوز تعليق تنفيذه على نظام صادر من السلطه التنفيذية[1].

ب/ الأنظمة المستقلة: يقصد بها أي أنظمة تتصل بأي قانون معمول به، وسميت بالأنظمة المستقلة لأنها تتعلق بموضوعات ومسائل معينة، وقائمـــة بـــذاتها، ولا تتصل بأي قانون معمول به[2].

وتصدر في حالات محددة بموجب نص دستوري أو بقـــرار صـــادر عـــن محكمة التمييز التي ورد عنها تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة خاصة يضعها مجلس الوزراء ويصادق عليها جلالة الملـــك[3]، وقد نص الدستور على أن تمارس المحاكم الخاصة اختصاصها في القضاء وفقـــاً لأحكام القوانين الخاصة بها[4]. وهناك أيضاً عدد من القوانين ورد بها نص فـــي الدستور الأردني بأنها قوانين خاصة مستقلة[5].

جاء في قرار محكمة العدل العليا الأردنية إن لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفـــاق الأمـــوال العامـــة وتنظـــيم مستودعات الحكومة[6].

وتتكون التقسيمات الإدارية فـــي الأردن وتـــشكيلات الـــدوائر الحكوميـــة ودرجاتها وحدودها بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء وبموافقة الملك[7].

---

(1) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ج١، مرجع سابق، ص ٤٠.

(2) د. عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري والإداري، الجامعة الأردنية، عمان ١٩٧٢م، ص ٦٢٦.

(3) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم ٨٥/٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٩، السنة ٦، ص ٦٠٧.

(4) الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (١١٠).

(5) الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المواد (٤٥، ١٠٥، ١٨، ١١٤، ١٢٠).

(6) قرار محكمة العدل العليا رقم ٦٧/٢٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٥، السنة ١٥، ص ٨٣٨.

(7) د. حنا نده، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٢٦.

وقد استقرت أحكام القضاء الأردني على أنه لا يجوز أن تتناول الأنظمة المستقلة أي أمر خلاف الأمور التي حددها الدستور الأردني [١].

وطبقاً لقرار المجلس العالي لتفسير الدستور إنه لا يجوز للقانون أيضاً أن يتناول أي أمر من الأمور التي أناط الدستور صلاحية تناولها بنظام مستقل من قبل السلطه التنفيذية[٢]، عليه فإن الأنظمة المستقلة والأنظمة التنفيذية تعتبر مصدر من مصادر المشروعية في الأردن.

٥/ القوانين المؤقتة: هي القوانين التي تصدر عن مجلس الوزراء بموافقة الملك في حالة حل مجلس الأمة الأردني، أو عند عدم انعقاده لأي سبب من الأسباب، والغرض من هذه القوانين مواجهة الأمور المستعجلة التي لا تحتمل التأخير، وقد سماها بعض الفقهاء تشريعات الضرورة [٣].

وقد ورد في الدستور الأردني أنه عندما يكون مجلس الأمة الأردني غير منعقد أو منحلاً، يحق لمجلس الوزراء وبموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية ولا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف النفقات المستعجلة والغير قابلة للتأجيل، ويكون لها قوة القانون إذا لم تخالف الدستور، ويشترط أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماعاته ليقرها أو يعدلها أو يرفضها، فعند الرفض يعلن مجلس الوزراء وبموافقة الملك بطلانها فوراً من تاريخ إعلان بطلانها وزوال مفعولها، على أن لا يؤثر ذلك على الحقوق المكتسبة والعقود[٤]. ويعتبر القضاء الأردني القوانين المؤقتة عملاً تشريعياً لا يطعن فيه بالإلغاء بصورة مباشرة أمام محكمة العدل العليا[٥]، أي أن

[١] د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ج١، مرجع سابق، ص ٣٨.

[٢] قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) لسنة ١٩٦٥، في الجريدة الرسمية العدد (١٨٥٣)، ص ٩٥٢.

[٣] د. حنا نده، القانون الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ١٧.

[٤] د. عادل الحياري، القوانين المؤقتة في الأردن، عمان ١٩٧٢م، ص ٣٤.

[٥] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٦٣/٤١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٤، السنة ١١، ص ٢٧٢.

المحكمة أخذت بالمعيار الموضوعي ولم تعتبر القوانين المؤقتة عمــلاً خاضــعاً لرقابتها[١].

وقد وضع الدستور الأردني قيوداً على إصدار القوانين المؤقتة هي:

أ/ القيد الزمني: لا تملك السلطه التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتــة فــي حالة انعقاد مجلس الأمة الأردني وإذا فعلت ذلك فإنها تعتدي على سلطات السلطه التشريعية[٢]، والفترة الزمنية التي يجوز فيها إصدار تلك القوانين المؤقتة، هــي التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحل[٣]، ويشمل ذلك فتــرة التأجيــل لقرار محكمة العدل العليا الإدارية في حكم لها لكون مجلس الأمة لا ينعقــد فــي فترة التأجيل[٤].

وقد نص الدستور الأردني على سريان مفعول القوانين المؤقتة بالــصورة التي يسري فيها مفعول القوانين العادية[٥]، ولم يحدد الدستور قيد زمني يتم فيــه إقرار القانون أو تعديله أو إلغائه من قبل مجلس الأمة، واكتفى بالإشــارة إلــى عرضه عند أول اجتماع يعقد لمجلس النواب، أما الزمن المحدد لــزوال مفعــول القانون عند رفضه من مجلس النواب فقد حدد من تاريخ الإعــلان وفــوراً، لأن استمراره ولأي فترة يؤدي للطعن في أي قرار يصدر بموجبه لعدم شرعيته.

ب/ قيد الضرورة: للسلطه التنفيذية في الأردن أن تضع قوانين مؤقتة في الحالات التي تتطلب اتخاذ إجراءات وتدابير ضرورية لا تحتمــل التــأخير أو تــستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل[٦].

---

(١) د. حنا نده، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٣١.

(٢) د. عادل الحياري، القوانين المؤقتة في الأردن، مرجع سابق، ص ١٨.

(٣) الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة ٩٤.

(٤) قرار محكمة العدل العليا رقم ٧٢/٣١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ١، السنة ٢٠، ص ٣٠.

(٥) الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٩٤)، والسريان لمفعول القانون حسب ما جاء بالمادة (٩٣) من الدستور نفسه.

(٦) الدستور الأردني، ١٩٥٢، المادة (٩٤).

تقدر الضرورة عند إصدار القوانين المؤقتة من قبل السلطه التنفيذية بناء على السلطه التقديرية الممنوحة إليها والتي تمارسها تحت رقابة مجلس الأمة الأردني والذي يملك الحق في إقرار هذه القوانين أو تعديلها[1]لاحقاً على أن يؤخذ بالقاعدة الأصولية بأن تقدر الضرورة بقدرها.

رقابة القضاء الأردني لعنصر الضرورة فقد جاء بحكم لمحكمة العدل العليا إلى أنها لا تملك مثل هذه الصلاحية[2]، أما في ظل قانون محكمة العدل العليا الحالي فإنه يعطي الصلاحية للمحكمة لوقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو أي نظام مخالف للقانون أو الدستور والتي يطعن بها من قبل أي متضرر[3].

ووقف العمل يختلف عن الإلغاء في أنه يشمل أثر الأحكام المطعون فيها، ويبقي على التشريع الفرعي قائماً، تاركاً للسلطه المختصة صلاحية التعديل أو الإلغاء أو الإقرار[4]، ولهذا تقدير الضرورة يخضع لمبدأ المشروعية ولرقابة مجلس الأمة لاحقاً، على أن لا تتأثر المصالح العامة، وبعد ذلك يتم التقدير للضرورة في وقت متأخر، كما حصل في الأردن عندما صدر قانون ينظم عمل البورصة العالمية عام ٢٠٠٨م، وبعد تفشي الجريمة الاقتصادية التي دمرت مدخرات العديد من الأردنيين والتي تقدر بمئات الملايين من الدولارات.

ج- القيد الموضوعي: يكون للقوانين المؤقتة بمقتضى نص الدستور قوة القانون إذا لم تخالف أحكام هذا الدستور[5]، رغم أنها صادرة عن السلطه التنفيذية وليس السلطه التشريعية وقد جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية أن الفقه والقضاء اتفقا على أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول القانون العادي من موضوعات

---

(1) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ج١، مرجع سابق، ص ٣١.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (٦١/٤٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٩) السنة (٩)، ص ٤٥٥.

(3) قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢)، السنة ١٩٩٢م، المادة (٩/أ/٧).

(4) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٢.

(5) الدستور الأردني،١٩٥٢م، المادة (٩٤).

مختلفة، كما يجوز له أن يجعل له أثراً رجعياً طبقاً لنص المادة (٩٣) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م [١].

وبنص الدستور الأردني الحالي إنه إذا لم يرد الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق[٢]، وإذا رد مشروع أي قانون خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية، وجب عندئذ إصداره في حالة عدم إعادته مصدقاً في المدة المعنية، يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق[٣]، وقد شمل النص فترة الستة أشهر التي لم يتم بها التصديق وهذا يخالف المعمول به في القرارات الإدارية حيث لا رجعية في القرارات الإدارية.

د- القيد الإجرائي: بعد وضع القانون المؤقت من قبل مجلس الوزراء يخضع إلى عدة إجراءات أولها التصديق من جلالة الملك وبعد ذلك يصبح نافذاً بعد مرور ثلاثين يوماً من نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا نص القانون نفسه على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر[٤].

إن الإجراءات التي تطبق على القانون المؤقت هي نفسها التي تطبق على القوانين العادية ما عدا الإجراء الذي يميزها والمتمثل في عرضها على مجلس الأمة الأردنية في أول اجتماع يعقده المجلس[٥]، والعرض يمثل الرقابة على القانون المؤقت من المجلس التشريعي.

يبقى القانون سارياً حتى ينهي البرلمان مناقشاته وإبداء رأيه الصريح بالقانون، لأن المشرع لم يحدد حداً أقصى للمدة التي يبدي البرلمان رأيه خلالها[٦]، إما أن يعدل أو يرفض ويعلن بطلان القانون فوراً، ويصدره مجلس

---

[١] قرار المحكمة العليا رقم (٧٢/٣١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١)، السنة (٢٠)، ص ٣٠.

[٢] الدستور الأردني ١٩٥٢م، المادة (٣/٩٣).

[٣] الدستور الأردني ١٩٥٢م، المادة (٤/٩٣).

[٤] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٢/٩٣).

[٥] المرجع السابق، المادة (٩٤)

[٦] د. محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥م، ص ٢٥٨.

الأمة قانوناً عادياً في الأمور التي نظمها القانون المؤقت[١]، وهذا ما جاء بقرار محكمة العدل العليا الأردنية، والقوانين المؤقتة تعتبر مصدراً لمبدأ المشروعية.

٦-الاتفاقيات والمعاهدات الدولية: تعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية مع الأردن المصدقة والمعتمدة من السلطات المختصة في الأردن مصدراً من مصادر المشروعية[٢]، والمعاهدات والاتفاقيات نوعين:

الأولى: يبرمها الملك، وهذه لا تحتاج لموافقة مجلس الأمة أو عرضها عليه[٣]، أي لا تخضع لرقابته، أما النوع الثاني من تلك الاتفاقيات التي أشار لها الدستور الأردني والتي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة والخاصة وهذه المعاهدات والاتفاقيات لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة الأردني [٤].

تصبح الاتفاقات والمعاهدات بعد التصديق عليها، جزء من القانون الداخلي يلتزم بها الأفراد والسلطات العامة والجهات الخاصة، واحترامها والنزول على حكمها[٥]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا قضت به على أن المعاهدات التي لها مساس بحقوق الأردنيين أو تنطوي على أعباء مالية لا تكون نافذة المفعول ولا يكون لها قوة قانونية أمام المحاكم إلا إذا استوفت أوضاعها الدستورية المقررة وتصدر الموافقة القانونية عليها[٦].

يترتب على المعاهدات والاتفاقيات فيما بين الدول المتعاقدة حقوق والتزامات، ولكي تتمكن الدولة من الإيفاء بالتزاماتها يتطلب الأمر منها أن تحدد قوة المعاهدة بالنسبة لقوانينها الداخلية وما حصل في الأردن حيث تم تحديد قوة

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٦٨/٦٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٧)، السنة (١٦)، ص ٥١٧.

[٢] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢.

[٣] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (١/٣٣).

[٤] المرجع السابق، ١٩٥٢م، المادة (٢/٣٣).

[٥] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣١.

[٦] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٧٥/٤٤) مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٣)، السنة (٥)، ص ٤٨٧.

المعاهدة بنص الدستور الأردني[1]، وعلى هذا تكون مصدراً لمبدأ المشروعية في الأردن.

٧- حجية الأحكام القضائية: أي احترام القضاء لها والعمل على تنفيذها، وعدم رجعية القرارات الإدارية لأنها توجد خلل بالمراكز القانونية للأفراد، وجزاء رجعية القرارات هو بطلانها لتعلقها بالحقوق المكتسبة[2]، وتفقد شرعيتها.

إن حجية الأحكام تنطبق على جميع الأحكام الصادرة من المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها، بعد أن تصدر بشكل نهائي مع انتهاء الاعتراضات، عندما يصبح الحكم قرينة قانونية، تعني صدور الحكم صحيحاً من الناحيتين الشكلية والموضوعية.

إن التزام السلطات العامة بتنفيذ أحكام القضاء لا يعني أنها خاضعة للمحاكم، أو أنها فقدت استقلالها، ولا تزال القاعدة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري تحظر على القاضي أن يتدخل في عمل الإدارة، فهو لا يملك أن يصدر لوائح عامة أو قرارات أو أوامر إدارية فردية كما هو في أحكام قانون محكمة العدل العليا الأردنية والذي نص على أن حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريقة من الطرق، ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر بها[3].

إن التزام الإدارة بالحكم النهائي ليس نزولاً منها على مقتضى حجية الأحكام، ولكن بما يشتمل عليه هذه الحجية من معنى التفسير الرسمي للقاعدة القانونية التي تحكم النزاع التي اشتملت عليه الدعوى والتي صدر بناء عليه.

تعتبر الأحكام القضائية مصدر من مصادر القاعدة القانونية أي مصدر من مصادر المشروعية، سواء بالنظام القضائي الذي يأخذ بالسوابق القانونية أو بالنظام الذي لا يأخذ بذلك بل يعتبرها مجرد قواعد تفسيرية، أي مصدر تفسيري،

---

[1] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٩٤).

[2] د. حنا ندة، مجموعة المبادئ القانوني لمحكمة العدل العليا الأردنية، عمان (ب.ت)، ص ٢٧٠.

[3] قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢)، السنة ١٩٩٢م، المادة (٢٦/ب).

والقصد منه أن يقدم التفسير الصحيح الذي يؤدي إلى وضوح القاعدة وجلاء غموضها وبالتالي إمكان تطبيقها على الواقع(١).

علماً بأن السوابق القضائية في القضاء الأردني ليست لها قوة قانونية ملزمة وإنما يؤخذ بها على سبيل الاستدلال(٢).

تتمتع الأحكام القضائية بحجية الشيء المقضي به، وهذه الحجية تثبت للأحكام القطعية (٣)، والقاضي وهو يطبق القانون يسعى للبحث عن حكم ملائم للنزاع المعروض، فيفسر القانون مستعيناً بكافة وسائل التفسير المقررة، ومنها السوابق القضائية، وجاء بحكم محكمة العدل العليا حول حجية الأحكام القضائية بالقول (إن القرار الإداري المخالف لحكم مكتسب الدرجة القطعية يعتبر مخالفاً للقانون) (٤).

الحكم الصادر في مواجهة الأفراد أو الإدارة ملزم الجميع بتنفيذه إعمالاً لمبدأ الحجية التي يتمتع بها الحكم القضائي، والامتناع عن التنفيذ مخالف للقانون، ومخالف لمبدأ المشروعية.

ثانياً- المصادر غير المكتوبة:

تتمثل المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية في القواعد العرفية والمبادئ القانونية كالآتي:

١-القواعد العرفية:

النشاطات والأعمال التي تزاولها الوحدات أو الهيئة الإدارية ودرجت على إتباعها، وشائعة الاستعمال، ومستقرة تشكل العرف الإداري (٥).

العرف الإداري: أن تسير الإدارة على نحو وكيفية معينة وبشكل مطرد في ممارستها نشاط معين، بحيث تصبح القاعدة التي تلتزمها الإدارة فيما تقوم به

---

(١) د. عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص ١٥٤.

(٢) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ج١، مرجع سابق، ص ٤٠-٤١.

(٣) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣.

(٤) قرار محكمة العدل العليا رقم (٥٦/٣٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٧)، السنة (٤)، ص ٣٩٧.

(٥) د. توفيق حسين فراج، المدخل للعلوم القانونية، ط٢، الإسكندرية ١٩٨١م، ص ٣٣٨.

من أعمال وتصرفات قاعدة قانونية[١]، وعرف أيضاً على إنه ما جـرت الإدارة على إتباعه من قواعد وأحكام في مباشرة وظيفتها بصدد حالة معينة بالذات دون أن يكون لهذه القواعد سند من النصوص التشريعية[٢].

وجاء في قرار محكمة العدل العليا الأردنية التـي عرفـت بـه العـرف الإداري على أنه تعبير اصطلح إطلاقه على الأوضاع التـي درجـت الجهـات الإدارية على إتباعها في مزاولة نشاط معين، وينشأ العرف من استمرار الإدارة على الالتزام بهذه الأوضاع، والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط [٣]، بحيث تصبح هذه الأوضاع بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الإتباع.

ولمراقبة العرف الإداري فهو يتكون من الركن المعنوي وخلاصته إيمان الأفراد والوحدات الإدارية بأن التزامهم بالقاعدة العرفية هو التزام بالقانون، أو ما يسمى بالشعور القانوني، أما الركن المادي ويتمثل في السنة التي تتبعهـا الإدارة وتعتاد على تكرار استخدامها للقاعدة العرفية، ولجميع الحالات ومن قبل جميـع الأفراد وإدارة الدولة المعنيين بالتصرف وبشكل منتظم ومستقر وثابت [٤].

يمثل العرف أدنى مرتبة في القانون على أن لا يخالف القانون، وهذا مـا اشترطته محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها حيث قالت لا يكـون العـرف مخالفاً لنص قانون معمول به[٥].

ونتيجة لمراقبة محكمة التمييز وبناء على قرارها الذي يشكل اعترافاً من القضاء الأردني بالقوة القانونية للعرف الإداري والذي قضت به علـى أنـه (إذا سنت إحدى السلطات قاعدة، وجرت على إتباعها في موضوع معين، كانت حرة

---

[١] د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢.

[٢] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٨١/٨٠) مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٧)، السنة (٢٩)، ص ١٢٦٥.

[٤] د. بكر قباني، العرف كمصدر من مصادر القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م، ص ٢٠.

[٥] قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٤/١٤٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٤)، السنة (٣٣)، ص ٣٨٦.

فيه بسبب سكوت القانون والنظام عن بيانه، ويتحتم على تلك السلطه مراعاة هذه القاعدة في التطبيقات الفردية لأنها تصبح في حكم القاعدة القانونية)[١].

إذا اقتضت الظروف والصالح العام لإنجاز المهمة الإدارية تعديل أو إلغاء العرف فهذا من حق الإدارة، بحيث يمكنها إنشاء قاعدة عرفية مستحدثة لا تخالف القانون ولا تكون معيبة، عندها يصبح العرف الجديد هو الساري إذا لم يخالف الدستور وبهذا تصبح القاعدة العرفية مصدر من مصادر المشروعية.

٢- المبادئ القانونية العامة:

ترتكز على هذه المبادئ معظم القوانين في العالم وتتطابق إلى حد كبير مع بعض الاختلافات في التعبير عنها أو صياغتها مثل مبدأ العدالة والمساواة أمام القانون ومبدأ حق الدفاع، والمتهم برئ حتى تثبت إدانته، وعلانية المحاكمة وغيرها.

إن مخالفة هذه المبادئ يعتبر مخالفة للمشروعية لأنها تشكل مصدراً من مصادر المشروعية ومثال ذلك مبدأ المساواة أمام القانون نص عليه الدستور الأردني[٢]، وأقرته الشريعة الإسلامية في قوله تعالى ﴿يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُم مِّن ذَكَرٍ وَأُنثَى وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِندَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ﴾ [٣]، والناس في الإسلام سواسية وإخوة ومثل هذا أمام القانون وأمام الضرائب وفي استعمال الأموال العامة والوظائف العامة وفي المحاكم[٤].

---

[١] قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (٥٩/٤٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٥)، السنة (٧)، ص ٢١٥.

[٢] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٦).

[٣] سورة الحجرات، الآية ١٣.

[٤] د. أحمد كمال أبو المجد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م، ص ٣٦.

والمبادئ القانونية تقف إلى جانب الدستور والقوانين والأنظمة واللوائح كقانون غير مكتوب مصدره المبادئ العامة للقانون وقواعد العدالة، وتلتزم به السلطات العامة طالما لم يلغ أو يعدل بقانون وضعي [1].

ويقصد بالمبادئ القانونية تلك المبادئ التي أقرها القانون والقضاء، وتكتسب قوة القانون الملزمة، ولذلك فهي مصدر من مصادر المشروعية وعلى الإدارة احترامها ومن حق القاضي الإداري إلغاء القرار الإداري المخالف لتلك المبادئ ومنها على سبيل المثال:

١- **مبدأ العدالة:** يجب أن تتوفر العدالة عند اتخاذ أي قرار إداري لتوفير الثقة والطمأنينة والبعد عن التهم والشبهات ويشمل كافة الأعمال والتصرفات الإدارية وأشارت إلى ذلك محكمة العدل العليا في حكمها الذي جاء فيه (إن تأمين مظاهر العدالة لا يقل أهمية عن تطبيق العدالة نفسها) [2].

٢- **مبدأ المساواة:** أشار الدستور الأردني إلى أن الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات.. [3]، وصدر حكم لمحكمة العدل العليا يتضمن تطبيق المساواة بين المواطنين جاء فيه (إن من الواجب على السلطه الإدارية أن تساوي في المعاملة بين الناس إذا اتحدت ظروفهم، فيما أعطاها المشرع من سلطات في تعريف الشئون العامة، فلا تعطي حقاً لأحد الناس ثم تحرم غيره منه متى كانت ظروفهما متماثلة)[4].

٣- **مبدأ حق الدفاع:** وجاء بحكم لمحكمة العدل العليا الأردنية حول كفالة حق الدفاع إن حق الدفاع يقتضي أن يعلن الشخص المدعى عليه عن فحوى

---

(1) د. طعمية الجرف، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ٤٩.

(2) قرار لمحكمة العدل العليا الأردنية رقم (٦٧/٧٥) مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١٠)، السنة (١٥)، ص ١٠٦٨.

(3) الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (٦).

(4) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٦٧/١٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٦)، السنة (١٥)، ص ٧٣٤.

الدعوى المقدمة ضده، وأن لا يكون الخصم حكماً (قاضياً)، على أن تتاح له الفرصة لتقديم دفوعه[1].

٤- **مبدأ عدم رجعية القرار الإداري:** صدر حكم لمحكمة العدل العليا ليؤكد مبدأ عدم رجعية القرار الإداري جاء فيه (إن القرارات الإدارية لـيس لهـا أثـر رجعي، وجزاء الرجعية البطلان) [2].

نطاق مبدأ المشروعية:

أولاً- السلطه التقديرية للإدارة:

يقصد بالسلطه التقديرية حرية تمتع الإدارة بالحق في اختيار العمل الممكن من بين عدة أعمال أو حلول كلها مشروعة[3]، وجاء في حكم محكمة العدل العليا (أن السلطه التقديرية تعني أن يكون للإدارة سلطه اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقيق العدالة التي هدف إليها القانون) [4].

وما ورد بهذا الحكم أن السلطه الإدارية مقيدة بما يهدف إليـه القـانون، وبالرقابة يمكن الطعن بتصرفها لعدم شرعيته، لهذا فالـسلطه التقديريـة ليـست مطلقة بل مقيدة بما يخدم الصالح العام، علماً بأن القيد لا يخلو من عنصر التقدير لاختيار أفضل عمل من الأعمال المتاحة والمشروعة.

الإجراءات الإدارية تكون تقديرية في بعض المراحل، ومقيدة في مراحل أخرى، لهذا فالسلطه التقديرية للإدارة يجب ألا تخرج على مبدأ المشروعية فـي ظل الرقابة القضائية[5]، لأنها قابلة للطعن في مشروعيتها.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٥٣/١٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٦)، السنة (٢)، ص ٣٤٧.

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٧١/٧٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١٢)، السنة (١٩)، ص ١١٨٨.

(3) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٥م، ص ٢٥.

(4) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٦٧/٥٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١٠)، السنة (١٥)، ص ١٠٢.

(5) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٩.

والسلطه التقديرية لا تعتبر استثناء على مبدأ المشروعية أو خروجاً على نطاق تطبيقه، وهي سلطه قانونية منظمة تخضع لرقابة القضاء في الإدارة، ومحكمة العدل العليا الأردنية من واجبها أن تتأكد أن القرار الإداري لا يخالف القانون نصاً وروحاً[١].

ثانياً: الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية:

القانون الإداري يعتبر من أنجع الوسائل التي تتسلح بها الإدارة لأداء واجباتها وأن الأساس في أي نشاط أو عمل إداري هو خضوعه للرقابة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، أو منح القانون امتياز معين أو عدم خضوع القرارات السياسية للرقابة وتحصين القرارات الإدارية من الرقابة.

وأشار الدستور الأردني الحالي إلى أنه في حالة وقوع أحداث خطيرة تؤثر على أمن وسلامة الدولة يعلن الملك الأحكام العرفية، ويصدر تعليمات ضرورية، نظراً لعدم كفاية التدابير العادية في الدفاع عن المملكة بغض النظر عن أحكام أي قانون معمول به[٢].

وعند إعلان الأحكام العرفية تصبح بعض الأعمال التي كانت غير مشروعة، وقد يتم التجاوز والانتهاك لبعض الحقوق والحريات مقابل الحفاظ على الصالح العام وحماية المواطنين وسيادة القانون وحفظ النظام القائم.

في حالة حدوث أحداث طارئة وخطيرة تعلن الأحكام العرفية من قبل الملك وإعلانها وإلغائها غير خاضع لرقابة السلطه التشريعية، أما قرارات الإدارة العرفية تخضع لرقابة القضاء إلا إذا كانت محصنة دستورياً[٣].

وجاء في تعليمات الإدارة العرفية نص على منع محكمة العدل العليا من رؤية الطعن بكافة القرارات الإدارية سواء كانت صادرة لغايات الدفاع أم لغير

---

(١) د. حنا نده، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٥.

(٢) الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (١٢٥).

(٣) د. حنا نده، القانون الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٨٣.

ذلك[١]، وتعقيباً على ذلك النص جاء حكم لمحكمة العدل العليا تقول فيه إن الغايات المخصصة لتشريعات الأحكام العرفية هي لصيانة الأمن والنظام والدفاع عن المملكة، ولا يصح تجاوزها إلى غيرها من الغايات حتى لو كانت تهدف إلى المصلحة العامة، وإذا تجاوزها المشرع يكون تشريعه باطلاً إلى المدى الذي يتعارض مع الدستور، ويترتب على ذلك بطلان التشريع الذي ورد بنص المادة (٢٠) من تعليمات الإدارة العرفية ١٩٦٧م وهو نص غير دستوري ولا يعمل به إلا عندما تكون الغاية الدفاع عن المملكة[٢].

أما حالة إعلان الطوارئ جاء في الدستور الحالي على أنه (إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الأردن في حالة وقوع طوارئ، يصدر قانون الدفاع، وتعطى الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن ذلك بإرادة ملكية وبناء على قرار من مجلس الوزراء[٣].

لا تخضع السلطه التنفيذية عن صدور قرار إعلان حالة الطوارئ لرقابة القضاء، وحكمت محكمة العدل العليا في ذلك بقولها (إن جلالة الملك وحده صاحب الحق في تقدير وجود حالة الطوارئ أو عدم وجودها ولا تستطيع محكمة العدل العليا أن تتحدى ذلك) [٤].

وأشار قانون الدفاع إلى (إعلان حالة الطوارئ ووقف العمل بهذا القانون من قبل الملك بناء على قرار مجلس الوزراء في الحالتين، الذي جاء فيه إشارة

---

(١) تعليمات الإدارة العرفية في الأردن، ١٩٦٧م، المادة (٢٠).

(٢) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٦٧/٤٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٦)، السنة (١٥)، ص ٧٤٩.

(٣) الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (١٢٤).

(٤) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٥٢/٤٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٢٢)، السنة (١)، ص ٥٤.

إلى الأسباب أو المبررات لإعلان حالة الطوارئ والتي تتمثل في التهديد للأمن الوطني والسلامة العامة للملكة وأي جزء منها..) [١].

أما ما يصدر من أنظمة وإجراءات بمقتضى قانون الدفاع فقد أشار لها حكم محكمة العدل العليا على أن (تخضع لرقابة القضاء... وتكون قابلة للإلغاء إذا شابها عيب من عيوب بطلان القرار الإداري..) [٢].

والوسائل والجهات المكلفة بالدفاع عن المملكة، جميع موظفي الإدارة والأجهزة الأمنية من المخابرات، والقوات المسلحة والتي تنحصر مهمتها في الدفاع عن الوطن وسلامته[٣]، وقوات الأمن العام المعنية بالحفاظ على النظام العام والأمن وحماية المواطنين وتنفيذ القوانين والأنظمة وفق أحكام القانون[٤].

وتأسيساً على ذلك جاء حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية بالقول (إن الإدارة الأردنية ملزمة باستعمال سلطاتها الاستثنائية المستمدة من قانون الدفاع ومن تعليمات الإدارة العرفية من أجل تحقيق الغايات المخصصة لها، ولا يصح تجاوزها إلى غيرها من الغايات ولو كانت تهدف إلى المصلحة العامة، فإذا تجاوزت ذلك كان تصرفها باطلاً) [٥]. تقدر الضرورة بقدرها، وما وجد من أجل مواجهة الضرورة يزول بزوالها، وتمارس الإجراءات بالقدر الذي تتطلبه الضرورة، وقد تحصل الضرورة نتيجة أسباب داخلية أو خارجية، ويجب أن يكون هدف الإدارة المصلحة العامة حتى تتوافق مع مبدأ المشروعية.

---

[١] قانون الدفاع الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢م، المادة (٢٠).

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٥٣/١٦)، العدد (٦)، السنة (٧)، ص ٣٤٨.

[٣] الدستور الأردني، ١٩٥٢م، المادة (١٢٧).

[٤] قانون الأمن العام الأردني لسنة ١٩٦٥م، الفصل الثاني، واجبات القوة، المادة (٤).

[٥] قرار محكمة العدل العليا الأردنية القرار رقم (٦٧/٤٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٦)، السنة (١٥)، ص ٧٤٩.

ثالثاً- أعمال السيادة :

هي أعمال بطبيعتها إدارية ولكنها مستثناة من رقابة القضاء مهما كان عدم مشروعيتها أو الآثار الضارة التي تترتب عليها[١]، أي أنها تتمتع بحصانة ضد الرقابة القضائية وبجميع صورها. وقد نص قانون محكمة العدل العليا على عدم اختصاص المحكمة بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة في الأردن[٢]، ولم يحدد المشرع طبيعة أعمال السيادة، وتم تحديدها بحكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه (إن أعمال السيادة هي التي تتعلق بسياسة الدولة العليا والعلاقات الدولية والسياسية، وعلاقة الحكومة بالسلطات العامة الأخرى ولا تشمل الإجراءات الإدارية الأخرى)[٣]، ويمكن الإشارة إلى أعمال السيادة في الأردن بما يلي:

أ-العلاقة مع السلطات العامة الأخرى: جاء في حكم لمحكمة العدل (إن أعمال السيادة تشمل علاقة الحكومة بالمجالس النيابية وقرارات الملك بدعوة مجلس الأمة للانعقاد وفض الدورة وتأجيل وحل المجلس) [٤].

ب- الإجراءات المتعلقة بالأمن الداخلي: جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية (إن أعمال السيادة تشمل إجراءات السلطه التنفيذية التي ترمي للإشراف على أمن الدولة الداخلي) [٥].

ج- الحرب: لم يتعرض القضاء بأحكامه لذلك علماً بأن قرار إعلان الحرب وما يتبعه من إجراءات وأعمال في الأردن تعتبر من أعمال السيادة[٦].

---

[١] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٢.

[٢] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، المادة (٩).

[٣] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٨٤/١٢٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٨)، السنة (٣٣)، ص ٨٤.

[٤] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٥٢/٣٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٢)، السنة (١)، ص ٥٣.

[٥] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٦٦/٥١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١٩) السنة (١٤)، ص ٩١٤.

[٦] د. حنا نده، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

د – العلاقات السياسية والدبلوماسية الدولية: هـــي جميـــع الأعمـــال الـــسياسية والدبلوماسية والسفارات والمبعوثين والاتفاقات الدولية وجاء بحكـــم لمحكمـــة العدل العليا إن جميع المعاهدات والاتفاقات والتصديق عليها وتفسيرها وتطبيقها تُعد من أعمال السيادة [1] وجميع هذه الأعمال تتفق مع مبدأ المشروعية.

[1] قرار محكمة العدل العليا، رقم (٦٩/٥) مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١٠)، السنة (٧)، ص ٨٦٥.

المبحث الثالث

الرقابة على أعمال الإدارة في لإسلام

بعد قدوم الرسول عليه الصلاة والسلام مهاجراً إلى المدينة، بدأ في تشكيل نواة الدولة الإسلامية، فالرسول هو المنفذ والقاضي، أما التشريع فهو من عند الله، والقران الكريم مصدر التشريع، فنزل منجماً حسب الوقائع والأحداث، واقتصر على أمهات المسائل والمبادئ الإجمالية والقواعد العامة.

وتولى الرسول صلى الله عليه وسلم تفصيل تلك القواعد مفسراً لما جاء فيها، ومكملاً لها وبيانها إلى الناس. وقد استمد الرسول صلى الله عليه وسلم حقه في التشريع من رب العلمين والدليل قوله تعالى: (وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ) [1]. وقوله تعالى: (مَنْ يُطِعِ الرَّسُولَ فَقَدْ أَطَاعَ اللَّهَ وَمَنْ تَوَلَّى فَمَا أَرْسَلْنَاكَ عَلَيْهِمْ حَفِيظًا) [2]. والطاعة هنا عائدة إلى أفعال الرسول كمبلغ للرسالة، وما يحكم به بين الناس كقاضٍ وكسلطه تنفيذية في زمانه والأخذ بسنته من بعده.

بناء على ما تقدم توفرت، القناعة لدى المسلمين بأن قائدهم لا ينطق عن الهوى وان ما يقوم به هو لصالحهم في الدنيا والدين، فطاعته واحترمه كرئيس للدولة واجبة، والرجوع إليه في كل شيء واجب، وقال تعالى: (فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ) [3].

تم بناء الدولة بالتدرج بعد دخول الإسلام في شبه الجزيرة العربية، مما أدى إلى خلق وحدة سياسية واجتماعية واقتصادية قوية ومتماسكة تدار وتراقب من رأس الدولة، وبعد اتساعها لتشمل معظم الجزيرة العربية وبلاد الشام وبلاد الرافدين وقد تطلب ذلك وضع نظام أو أساس لحكم هذا المجتمع تحت رقابة

---

[1] سورة الحشر، الآية ٧.

[2] سورة النساء، الآية ٨٠.

[3] سورة النساء، الآية ٥٩.

إدارية على جميع أعمال وتصرفات الولاة والعمال في المناطق التي خضعت للحكم الإسلامي.

الشريعة منذ نزولها عملت بنظرية تقيد سلطه الحاكم أو الوالي أو القاضي، فقد حرمتهم من حرية التصرف، وألزمتهم ان يحكموا في حدود أحكام وقواعد الشريعة الإسلامية وجعلتهم مسؤولين عن أخطائهم وعدوانهم[١]، وخضوعهم لرقابة ولي الأمر حكاماً ومحكومين.

الرقابة الإدارية في بداية عهد الدولة الإسلامية:

بعد هجرة النبي عليه الصلاة والسلام واستقراره بالمدينة المنورة أرسى قواعد تأسيس الدولة الإسلامية، فرض الأمن والأمان، وعمل على المؤاخاة بين المهاجرين والأنصار، بهذا أسس قواعد النظام العام، وإحلال روح الإسلام وسماحته محل القبلية والتنافس الجاهلي، وعقد اتفاقاً مع يهود المدينة عُرف بصحيفة المدينة، وما حوته من مبادئ التزم بها الطرفان وأصبحت دستوراً قامت على أساسه قواعد الحكم في الدولة الإسلامية حتى نكث اليهود العهد. [٢]

كان من آثار هذه الصحيفة أنها عززت أوضاع ومكانة إدارة الدولة الإسلامية، وشكلت مجتمعاً منظماً تحت قيادة واحدة، اجتمعت بيدها كل السلطات، فالرسول صلى الله عليه وسلم هو القاضي والمرجع لحل المنازعات التي تحدث بين المسلمين في معاملاتهم وتعاملهم، وقال تعالى: (فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا) [٣].

الرسول عليه الصلاة والسلام هو الذي يراقب ويدير الدولة، ويضع الإطار العام للنظام الإداري ولإشراف عليه ومراقبته، وطبق نظام الشورى في الحكم ومراقبة جميع شؤون المسلمين العامة، وتطورت الإدارة حسب تطور

---

[١] عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، مقارنة بالقانون الوضعي، ج١، مؤسسة الرسالة، ط٤، بيروت، ١٩٩٨م، ص ٤٢.

[٢] د. تاج السر أحمد، النظم الإسلامية، مكتبة الرشيد، ط١، الرياض، ٢٠٠٣م، ص ٢١.

[٣] سورة النساء، الآية ٦٥.

الدولة والظروف ومقتضيات المجتمع وتحولاته من العادات والأعراف القديمة إلى أعراف وتقاليد ومبادئ قائمة على أساس العقيدة الإسلامية.

استطاع النبي عليه الصلاة والسلام بما يملك من قدرة وحكمة إدارية، ان يضع أسس وقواعد ومبادئ للرقابة على الإدارة للحفاظ على المصالح العامة للمسلمين.

الرقابة الرئاسية:

اهتم الرسول عليه الصلاة والسلام بوضع القادة الولاة والأفراد وإخضاع المرؤوسين لسلطه الوالي أو الرئيس، وكان عندما يرسل الجيوش يعين لها أميرا وخليفة للأمير، وكان قوام الرئاسة أو الأمانة شرطان: المحبة والكفاءة، وقال عليه السلام في هذا المجال: "إذا خرج ثلاثة فليؤمروا أحدهم" وقال: "كلكم راعٍ وكلكم مسؤول عن رعيته"(١)، وهذه يدل على ان يراقب الرئيس كل شيء كبر أو صغر.

ففي بداية عهد الدولة الإسلامية كان نظام الحكم مركزياً، وجميع السلطات بيد الرسول صلى الله عليه وسلم وكما أشرنا مسبقاً، والسبب عدم وجود تنظيم إداري قائم أولاً، والسبب الثاني هو رقابة الرئيس الإداري والتي كانت من أولويات عمله مع تبليغ الرسالة، وأهمية الرقابة تكمن في أهمية الحدث، ألا وهو قيام الدولة في تلك المرحلة، والتي لا تتحمل القبول أو التجاوز عن الأخطاء الداخلية في إدارة الدولة والتي قد تعرقل نشأة الدولة علماً بان التهديد من الأطراف الخارجية كان موجوداً وبنشاط متواصل.

مع انضمام أقاليم جديدة للدولة الإسلامية وبعد فتح مكة عمل الرسول عليه الصلاة والسلام على اختيار الولاة وحدد لهم صلاحيتهم وسلطاتهم بما يتوافق مع الشريعة، وأعطى الوالي الولاية العامة في ولايته، فهو إمامهم بالصلاة، والقائم على حل منازعاتهم، ومعلمهم لأمور دينهم، وعاملهم على الصدقات، ومفتيهم في المسائل الحياتية، وكان أول من بعث به الرسول صلى الله عليه وسلم والياً على

---

(١) صحيح البخاري بالحديث رقم (٨٩٣) وصحيح مسلم بالحديث رقم (١٨٢٩).

مكة بعد فتحها عتاب بن أسيد، كما بعث راشد بن عبد الله والياً على نجران للقضاء والمظالم، وكان القضاء آنذاك للخصومات العادية وقضاء المظلم.

مراقبة المدينة والأسواق:

كان عليه الصلاة والسلام يخرج بنفسه أو يأمر شخصاً بعينه، أو أناساً بأعينهم للقيام بالرقابة والمتابعة في الأسواق، وقال عليه الصلاة والسلام لمن كان يعرض سلعة مغشوشة: "من غش ليس من"، وكان يعالج المحرمات الاجتماعية في الأسواق ويتفقد الأحوال الصحية في المجتمع ويدعوهم بالقول: "إذا سمعتم بالطاعون بأرض فلا تدخلوها وإذا وقع بأرض فلا تخرجوا منها".

مراقبة الرسول صلى الله عليه وسلم للأشخاص وقدراتهم:

عندما طلب الحارث الحضرمي أبا ذر من الرسول عليه الصلاة والسلام أن يوليه الإمارة لم يعطه لها، وقال له: "يا أبا ذر إنك ضعيف، وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها".[1]

مراقبة الرسول صلى الله عليه وسلم للعمال والقادة والأفراد:

سأل أحد الصحابة النبي عليه الصلاة والسلام عن كيفية التعامل مع الأمراء ممن يسألوا عن حقهم ويمنعون الناس ويظلمونهم فقال عليه الصلة والسلام: "إذا كانت الأمة غير قادرة على إخضاع أولئك الحكام، فاسمعوا وأطيعوا، فإنما عليهم ما حملوا وعليكم ما حملتم أما إذا كانت الأمة قادرة على إحداث التغيير فاضربوه بالسيف كائناً من كان"[2].

قصة خالد بن الوليد في فتح مكة عندما عثر النبي صلى الله عليه وسلم على امرأة مقتولة وعلم أن خالد قتلها، وبعث إليه يمنعه من القتل ويسأله ما حمله على قتلها، واعتذر خالد لرسول الله صلى الله عليه وسلم.[3]

---

(1) صحيح البخاري، بالحديث رقم (٤٣٤٥)، مسند أحمد بالحديث رقم (١٧٣/٥).

(2) صحيح البخاري بالحديث رقم (١٨٥٢) وأبي داود بالحديث (٤٧٦٢)، والنسائي بالحديث (٤٠٢٢).

(3) صحيح البخاري بالحديث رقم (٨٩٣) وصحيح مسلم بالحديث رقم (١٨٢٩).

وما قصة خالد بن الوليد عندما بعثه الرسول عليه الصلاة والسلام إلى بني حذيفة على رأس سرية ليدعوهم إلى الإسلام، إلا دليلاً آخر على مراقبته للقادة والأمراء وتأديبهم، وحيثياتها إن خالداً اخطأ حين خدع القوم ليضعوا أسلحتهم ويعلنون إسلامهم، ثم غدر بهم وقتل منهم من قتل وحين علم الرسول بذلك أمر علي بن أبي طالب بدفع الديات لبني حذيفة والتعويض لهم من بيت مال المسلمين ورفع الرسول عليه الصلاة والسلام يديه إلى السماء قائلاً: "اللهم إني أبرأ إليك مما صنع خالد بن الوليد". واستدعى خالداً ووبخه على ما فعل[1]، وهذا يعادل التأنيب من الجزء الإداري المعاصر.

رقابة الرسول عليه الصلاة والسلام لتنفيذ أحكام الشرع:

نعرف ذلك من خلال قصة المرأة المخزومية، وكان بنو مخزوم من أشراف قريش، فتوقع قومها أن الرسول عليه الصلاة والسلام سيقيم عليها الحد، فتشفعوا للرسول صلى الله عليه وسلم بأسامة بن زيد، ولما تكلم أسامة بذلك، صاح به الرسول صلى الله عليه وسلم قائلاً: "أتشفع في حد من حدود الله يا أسامة، إنما هلك الذين من قبلكم، إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق الضعيف عاقبوه، وأيم الله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطع محمد يدها"[2].

بعد رحيل الرسول عليه الصلاة والسلام، تركزت إدارة الحكم والرقابة الإدارية لشؤون الدولة والحكومة، من خلال السلطه التنفيذية التي تبلورت في مركز الخليفة والذي جمع بين رئاسة الدولة والحكومة، أي أقرب ما يكون إلى النظام الرئاسي وفقاً للمصطلحات المعاصرة، على هذا فالخليفة هو صاحب السلطه والنفوذ في الحكم وأعضاء الحكومة من الولاة والعمال يستمدون سلطانهم من خلاله.

بفقدان الرسول عليه الصلاة والسلام، حدث خلاف حول الخلافة والحكم في مؤتمر المسلمين المنعقد في سقيفة بني ساعدة، وكاد الخلاف يؤدي إلى تصدع

---

[1] د. عبد الحميد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دار الفكر العربي، دمشق ١٩٨٩م، ص ١١٩.
[2] صحيح البخاري بالحديث رقم (٢٦٤٨، ٤٣٠٤، ٦٧٨٨)، وصحيح مسلم بالحديث رقم (١٦٨٨).

بناء الدولة الإسلامية، وبحس المسؤول الذي يراقب الحدث حزم الصحابي عمر بن الخطاب رضي الله عنه الأمر فبايع أبا بكر بالخلافة وبايعه المسلمون من بعده.

كان أبو بكر رضي الله عنه يحكم بما هو في كتاب الله، وإذا لم يجد ينظر في السنة، وإن لم يجدوا يجمع الصحابة ويسألهم فيما إذا لديهم علم بأن الرسول صلى الله عليه وسلم قضى قضاءً بما يسألون عنه، فإن لم يجد يستشيرهم وما يجمعون عليه من رأي يقضي به[١]، وطبق ذلك في عهد الخلفاء الراشدين.

تفرق العلماء في أقطار الدولة الإسلامية بعد اتساعها، وأصبحت الإدارة بحاجة إلى تنظيم إداري يواكب هذا التطور ليعطيها القدرة على الرقابة والمتابعة لشؤون الدولة، وظهور الحاجة لاستنباط قواعد تشريعية لمعالجة ما ظهر من مسائل جديدة لم يألفها العرب، نتيجة لتقدم العمران واتصال العرب بغيرهم من الشعوب المتحضرة والتي أصبحت جزاء من الدولة الإسلامية بعد الفتوحات، فنشأ علم أصول الفقه[٢]، ليوفر غطاءً شرعياً وقانونياً يفسر ويوضح الأحكام الشرعية ويستخلصها من مصادر التشريع الأصلية الجديدة.

أنوع الرقابة على أعمال الإدارة في الإسلام:

١/ الرقابة الداخلية وتأخذ الصور:

أـ الرقابة الذاتية (التلقائية).

ب ـ الرقابة بناء على تظلم.

٢/ الرقابة الخارجية وتمارس من خلال:

أ ـ رقابة ديوان الحسبة.

ب ـ رقابة ديوان المظالم.

الرقابة الذاتية (التلقائية): هذا النوع من الرقابة تنفذه الإدارة من تلقاء نفسها ومن خلال مراجعة نشاطاتها وتأخذ هذه الرقابة شكلين:

---

(١) ابن قيم الجوزية، أعلام الموقعين، ج١، ص ٧٠.

(٢) د. زكي الدين شعبان، أصول الفقه، ط١، ب.ت، ص ٩ وما بعدها.

١/ الرقابة الولائية: ففي الدولة الإسلامية الولاء لله وحده، وعلى الشخص المسلم أن يقف أمام نفسه ويراقب أعماله سوء أكان فرداً عادياً أو في موقع المسؤولية عن المصالح العامة، والإسلام يوجب على الإنسان أن يراجع نفسه عند قيامه بأي عمل وان يحاسبها حتى يتفادى الوقوع في الخطأ قبل أن يحاسب أمام الناس وأمام الله[١].

قال عمر بن الخطاب رض الله عنه إلى عامله أبو موسى الأشعري: "ولا يمنعك من قضاء قضيته اليوم فرجعت فيه لرأيك وهديت فيه لرشدك ان تراجع الحق لأن الحق قديم، لا يبطل الحق شيء، ومراجعة الحق خيراً من التمادي في الباطل"[٢]. ومرجعة الحق أو القرار هي نوع من الرقابة الوقائية لتجنب الوقوع في الخطأ.

الولاية والمسؤولية: لمن يتولى أمراً من أمور المسلمين ومصالحهم فهو مسؤول عنه، وعليه ان يقوم على الولاية بالحفظ والصون، وهذا ما أشار إليه حديث الرسول عليه الصلاة والسلام بالقول: " كلكم رعٍ وكلكم مسؤول عن رعيته، فالإمام على الناس راعٍ وهو مسؤول عن رعيته"[٣].

حرص الخلفاء الراشدين على هذا المبدأ فقال أبا بكر رضي الله عنه في حروبه على المرتدين ومانعي الزكاة: " والله لو منعوني عقال بعير كانوا يؤدونه إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم لقاتلتهم دونه"[٤]. وهذا يدل على عظم المسؤولية العامة أمام الله، والرقابة التي جاءت بناء على قول أبا بكر هي تأديب لمن امتنع عن دفع فريضة الزكاة مهما صغر حجمها.

٢/ الرقابة الوقائية: دخل على الرسول صلى الله عليه وسلم رجلان من بني عمه وقال أحدهما: يا رسول الله أمرنا على بعض ما ولاك الله، وقال الآخر مثل

(١) د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٨٢.

(٢) أحمد بن شعيب النسائي، سنن النسائي، تحقيق عبد الفتاح أبو غدة، ج٢، الطبعة الثانية، مكتبة المطبوعات، حلب، ١٩٨٦م، ص ٢٣٦.

(٣) صحيح مسلم بالحديث رقم (١٨٢٩).

(٤) صحيح مسلم، ج٢، ص ٥١.

ذلك، فقال عليه الصلاة والسلام: "إنا والله لا نولي على هذا العمل أحداً سأله، ولا احد حرص عليه"[1]. وكل هذا الحرص من الرسول يمثل الرقابة الوقائية.

سار الخلفاء الراشدين على نفس النهج في عدم مجاملتهم لأحد من المسلمين مهما كانت منزلته في توليه إمارة المسلمين وعدم تسليمها إلا للقوي ومن يراقب شؤونهم وتدبير أمورهم وقضاء حوائجهم فيما هو مسؤول عنه.

صور ممارسة الرقابة الرئاسية:

أ. **الرقابة السابقة:** بحسب الاصطلاح المعاصر وتبدأ في حسن اختيار وانتخاب الخليفة من قبل الشعب كرقابة شعبية لانتخاب من يتولى أمرهم ويمتلك السلطه التنفيذية والذي يجب ان يخضع للقانون ولقواعد الشريعة الإسلامية ولا يتمتع بأي حصانة من دون المسلمين وأن يمارس مهامه بنفسه وهذا ينطبق على الولاة ممن يستعين بهم الخليفة لمراقبة وإدارة أمور الدولة.

علىّ الخليفة أن يُحسن معاملة الرعية ويتخذ البطانة الصالحة في مشورتهم، ويحارب الفساد والمظالم وينصر الضعفاء.

وكان الرسول عليه الصلاة والسلام يمارس هذا النوع من الرقابة من خلال تعيين العمال، وقال بالحديث النبوي: "من ولي من أمر المسلمين شيئاً، فولى رجلاً وهو يجد من أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله والمؤمنون"، وفي حديث آخر قال عليه الصلاة والسلام "ما من أمير يلي أمر المسلمين ثم لا يجهد لهم وينصح إلا لم يدخل معهم الجنة"[2].

الأخذ بالاختصاص ويستدل على ذلك من خلال مراقبة الرسول صلى الله عليه وسلم للصحابة ومعرفة قدراتهم وطبيعة الأعمال التي قد توكل لهم وحسب اختصاصاتهم حيث قال: "أرحم أمتي بأمتي أبا بكر، وأشدهم في أمر الله عمر،

---

(١) صحيح مسلم بالحديث رقم (١٧٣٣).

(٢) صحيح مسلم بالحديث رقم (١٤٢/٢١)، ص ٢٨١.

وأصدقهم حياء عثمان، وأعلمهم بالحلال والحرام معاذ بن جبل.. ولكل أمة أمين وأمين هذه الأمة أبو عبيدة بن الجراح".

سار على هذا الخلفاء الراشدين حيث ولى أبو بكر رضي الله عنه أبي عبيدة ببن الجراح بيت المال، وولى القضاء إلى عمر بن الخطاب، وولى الكتابة لزيد بن ثابت، وإدارة البلاد في الحروب لقادة الجيوش، وكان يراقب أعمالهم ويشرف عليهم[1].

وعمل بذلك عمر بن الخطاب عندما أرسل جيش لنجدة جيش المسلمين بالعراق وأمر عليه عبيدة بن مسعود الثقفي لكونه غير متسرع في الحرب على خلاف سليط بن قيس، رغم ثقة عمر به، وقال عمر: "إني لا أتحرج أن أستعمل الرجل وأنا أجد أقوى منه".

وتبرز الرقابة السابقة في مراقبة الرئيس على مرؤوسيه، حيث قال رسول الله صلى الله عليه وسلم حين بعث معاذ بن جبل إلى اليمن وقال: "... علمهم أن الله فرض عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم"[2].

سار الخلفاء الراشدين على نهج الرسول عليه الصلاة والسلام، حيث كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يقوم بالتفتيش والرقابة على أحوال المسلمين، وقال في ذلك: "لئن عشت إن شاء الله، لأسيرن في الرعية حولاً، فإني أعلم ان للناس حوائج تقطع دوني، أما عمالهم فلا يرفعونها لي، وإما هم فلا يقدرون الوصول إليَّ، فأسير إلى بلاد الشام وأقيم فيها شهرين، ثم إلى مصر فأقيم فيها شهرين.. والله نعم الحول هذا"[3]. ما هذا إلا دليل على إحساس الرئيس الإداري، بان هناك أخطاء ترتكب من قبل المرؤوسين وعليه مراقبتها والتأكد منها شخصياً، وبرقابة مباشرة وسماع المظالم في جميع أطراف الدولة البعيدة من المركز.

---

(1) د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٦٩.

(2) المرجع السابق، ص ٣٨.

(3) أبي جعفر الطبري، تاريخ الطبري، ج٤، دار الكتب العلمية، بيروت، ب.ت، ص ٣٩٧.

أما الخليفة عثمان رضي الله عنه عندما علم باهتمام الولاة وتركيزهم على جباية الأموال، كتب لهم: "إن الله أمر الأئمة أن يكونـوا رعـاة وأن لا يكونـوا جباة.. فإذا أعادوا كذلك انقطع الحياء والأمانة والوفاء، إلا وأن أعدل المسيرة أن تنظروا في أمور المسلمين...."، [1] وهذه الرسالة تعبر عن الرقابة التأديبية مـن قبل الرئيس إلى مرؤوسيه.

أما الخليفة علي بن أبي طالب كرم الله وجهه فقد كتب إلى واليـه الأشـتر النخعي على مصر يطلب منه الحد من الجباية على حساب إهمال باقي الأمـور الأخرى في الولاية، وكان يرسل العيون والرقباء لمراقبة أمر الـولاة والعمـال للوقوف على سيرتهم في الرعية.

ب. الرقابة اللاحقة: كان الرسول عليه الصلاة والسلام يتابع عماله ويحاسبهم بعد الانتهاء من إنجاز عملهم، وبدأ في نفسه عندما وقف على المنبر في المـسجد النبوي وقال: "أيها الناس إذا كنت قد ظلمت أحدكم فها أنا أحاسب على خطأي، وإذا كنتُ مديناً بشيء لأحد فإن كل ما املك عائد لكم"[2]، وبهذا يمثـل أروع صور رقابة الرئيس أولاً على نفسه، ولا يتحرج بذلك على احتمال انه أخطـأ بحق أحدهم وهو الذي قال فيه رب العزة (وما ينطق عن الهوى إن هـو الا وحي يوحى) [3]، وهذه الرسالة تؤكد أن لا احد منزه عن الخطأ وان كل احـد يتحمل نتيجة خطئه ويحاسب عليه ولا حصانة لأحد من المحاسبة.

وعلى هذا النهج عمل الخليفة أبا بكر عندما عزل خالد بن سعيد عن إدارة الجند وولاها إلى شرحبيل بن حسنة، وكذلك عندما كتب إلى يزيد بن أبي سفيان، عندما ولاه إمارة جيش الشام حيث قال: إني وليتك وأجربك، فإن أحسنت رددتك إلى عملك وإن أسأت عزلتك، وكذلك عندما أرسل أبا بكر خالد بن الوليد لقتـال مالك بن نويرة بني يربوع، عند منعهم الزكاة وارتدوا عن الإسلام، فقتـل خالـد

[1] المرجع السابق، الجزء الثاني، ص ٥٩.

[2] عماد الدين بن كثير، البداية والنهاية، ج٥، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٥م، ص ٢٠٣.

[3] سورة النجم، الايات (٣ و ٤) .

مالك بن نويرة وتزوج زوجته يوم قتله مخالفاً كل التقاليد، فغضب أبا بكر غضباً شديداً وأنكر ذلك على خالد وأعذره لاحقاً. [1]

وكان عمر يحاسب الولاة في أموالهم التي جمعوها، وقال لعتبة بن أبي سفيان واليه في كنانة حينما قدم ومعه مال، ما هذا يا عتبة، قال خرجت به معي واتجرت فيه، قال ومالك تخرج المال معك في هذا الوجه، فصيره في بيت المال. [2]

وعندما اشتكى الناس لعمر بن الخطاب واليه سعد بن أبي وقاص، تحرى عمر الأمر من مصادره، وبرأ سعداً وأعلن ذلك للمسلمين، لكنه اتقى الفتنة فعزله استجابة لرغبة الرعية.

وكان عمر يراقب الولاة عن طريق الرقباء والعيون من الذين يبلغونه ما ظهر وما خفي من أمرهم، وكان يحاسب الولاة وإذا عملوا بالتجارة وله قول: "إنما بعثتكم ولاة ولم أبعثكم تجاراً، وكان يحظر على الولاة مظاهر الخيلاء والأبهة التي تباعد بينهم وبين الرعية.

الرقابة في عهد الخلافة الأموية: طور عبد الملك بن مروان الجهاز الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، واهتم بالرقابة على الأسواق، وعلى الأوزان للدراهم والدنانير، ورقابته الغش والزيف، والتمييز مما أعاد الثقة المالية واستقرار أسعار الحاجيات على المسلمين[3].

أخذت الرقابة على الإدارة أهمية في خلافة عمر بن عبد العزيز حيث طالب بني أميه بالمظالم، وهي الأموال التي وضعوا أيديهم عليها بغير حق، وقطع عنهم كل عطاء لا يستحقونه من بيت المال، وساوى بين الناس في العطاء وفتح باب المظالم وجلس للقضاء به، ووجد من المظالم أخذ الجزية ممن أسلموا

---

(1) محمد حسين هيكل، أبو بكر الصديق، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٤١م، ص ٥٦٥.

(2) أبو جعفر الطبري، تاريخ الطبري، ج٤، مرجع سابق، ص ١٠٩.

(3) د. الشيخ الأمين عوض الله، تاريخ الدولة الأموية، مكتبة الرشيد، ط١، الرياض، ٢٠٠٦م، ص ٣.

حديثاً في مصر وبعث للوالي بالقول: " إن الله بعث محمداً هادياً لا جابياً"[١]، وكتب عمر بن عبد العزيز إلى عامله في الكوفة رسالة جاء بها: " أما بعد: إن أهل الكوفة أصابهم بلاء شديد وجور من الأحكام والسنة التي سنها عمال السوء.. وإن قوام الدين العدل والإحسان[٢].

اهتم الخليفة هشام بن عبد الملك بالرقابة ومن أعماله الرقابية على الولاة فقد عزل واليه بالعراق خالد عبد الله القصري وسجنه عندما كثرت الشكوى منه ولإساءته إلى زعماء مضر وقريش[٣].

وشهد قضاء المظالم تطوراً في زمن المأمون الذي كان يجلس للمظالم ويفصل فيها[٤]، وينصف المظلومين وأثناء تجواله في بغداد اعترضه رجل فارسي يتظلم من عامله أحمد بن هشام فطلب الخليفة من عامله أن ينصفه. [٥]

الرقابة بناء على التظلم والتظلم يتم بناء على طلب يتقدم به صحب الشأن أو شكوى إلى الخليفة أو الوالي والأمثلة كثيرة على ذلك.

وما قصة عمر بن عبد العزيز مع أبي موسى الأشعري إلا دليلاً على ذلك حيث قدم رجل شرب الخمر من بني تميم بمظلمة إلى عمر شاكياً عقاب أبي موسى الأشعري على فعله حيث قال إني شربت الخمر وإن أبا موسى جلدني وحلقني وسود وجهي وطاف بي بين الناس، وقال لهم: لا تجالسوه ولا تؤاكلوه.. فأنكر ذلك عمر وأعطى الشاكي مائتي درهم وكتب إلى أبي موسى لئن عدت لأسودن وجهك ولأطوفن بك في الناس، وأمره أن يدعو المسلمين لمجالسته وأن يمهله ليتوب وتاب الرجل.

ونقف عند قصة الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه في عزله للولاة عندما تظلم منهم أهل الولايات، حيث عزل أبا موسى الأشعري وولى بدلاً منه

---

[١] أبو جعفر الطبري، تاريخ الطبري، الجزء السادس، ص ٥٥٩.

[٢] المرجع السابق، الجزء الخامس، ص ٥٥٨.

[٣] أبو جعفر الطبري، تاريخ الطبري، الجزء السابع، م.س، ص ٤٧.

[٤] د. حسن إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، ط١، القاهرة، ١٩٣٨م، ص ٣٧٢.

[٥] أبو طاهر محمد بن طيفور، بغداد في تاريخ الخلافة العباسية، العراق، ١٩٦٨م، ص ٥٥.

عبد الله بن عامر بن كرز[1]، وعزل عمرو بن العاص، والمغيرة بن شعبة، وعبد الله بن بي السرح عن ولاية مصر لتظلم أهلها منهم. [2]

وعلى نفس النهج قام الخليفة الرابع علي بن أبي طالب كـرم الله وجهـه عندما تظلم أهل البصرة من واليه عثمان بن حنيف الأنـصاري فـأنكر أعمالـه وأنذره.

أما الرقابة الخارجية في الدولة الإسلامية،فكانت من اختـصاص ديـوان الحسبة وديوان المظالم.

ديوان الحسبة: الحسبة لغة تعني الأجر، وهي الاسم مـن الاحتـساب[3]، والاحتساب طلب الأجر[4]، والحسبة في الاصطلاح: هي الأمـر بـالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله[5]، وعرفت بأنها وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[6].

وتعتبر الحسبة مصدراً من مصادر التشريع في الإسلام، قال تعالى: {كنتم خير أمة أُخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر}[7].

وقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم يمارس الحسبة بنفسه، وولى عليها بعض الصحابة من بعده، وهي حق وواجب على كل مسلم أن يمـارس الحـسبة وأن يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر[8].

---

(1) أبي الحسن علي ابن الأثير، الكامل في التاريخ، تحقيق عبد الله القاضي، ج٣، دار الكتاب العلمية، بيروت، ١٩٩٤م، ص ٤٧.

(2) أبي الحسن علي ابن الأثير، الكامل في التاريخ، ج٦، مطبعة الأزهري المصرية، ب.ت، ص ٧٢.

(3) مجد الدين الفيروز أبادي، القاموس الوسيط، مؤسسة الرسالة، ط٢، بيروت، ١٩٨٧م، ص ٩٥.

(4) ابن منظور، لسان العرب، ج٢، دار صادر، بيروت، ب.ت، ص ٣١٤.

(5) أبي الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، دار الفكر، بيروت، ب.ت، ٢٤٠.

(6) سورة آل عمران، الآية ١١٠.

(7) عبد الرحمن بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، ط٥، دار القلم، بيروت، ١٩٨٤م، ص ٢٢٥.

(8) محمد بن عيسى الترمذي، سنن الترمذي، تحقيق كمال يوسف الحوت، ج٤، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٧م، ص ٤٦٨.

الحسبة بشكلها الإداري نشأت كتنظيم في عهد الخليفة العباسي المنصور حينما ولى أبا زكريا يحيى بن عبد الله، القاضي المحتسب في محكمة الحسبة في بغداد عام ١٥٧هـ[١]، وكذلك في عهد الخليفة الرشيد عين قاضٍ ويعرف بالمحتسب واستمرت ولاية الحسبة حتى عهد الدولة العثمانية في بلاد الشام، وفي مصر إلى عهد محمد علي باشا، أما في بلاد المغرب العربي بقيت ولاية الحسبة حتى مطلع القرن العشرين[٢]، كان المحتسب يتحرك في الأسواق ومعه العرفاء لمراقبة الموازين والمكاييل وينفذ الرقابة التأديبية من خلال عقوبات تنفذ مباشرة أو في محكمة الحسبة ومنها: التوبيخ، الزجر، والضرب بالسياط أو الدرة، والنفي، والتشهير، والتجريس[٣].

محكمة الحسبة: تقوم بالرقابة الخارجية كجهاز رقابي متخصص لحماية المصالح العامة من خلال الإشراف والمتابعة والتفتيش على معظم النشاطات العامة في المجتمع وهي ووظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وظيفة قضائية يتولاها قاضٍ يعينه الخليفة يسمى والي الحسبة والمحتسب ينظر فيما يلحق الضرر بحقوق الأفراد أو الجماعات بالسرعة والشدة والتنفيذ العاجل، وله سلطه إتلاف الفاسد من البضائع والسوائل المحرمة وتشمل صلاحياته المراقبة والحكم والتنفيذ[٤].

اختصاصات المحتسب:

١/ الأمر بالمعروف فيما يتعلق بحقوق الله وحقوق العباد:

أ‌- حقوق الله: يراقب ويحث على العبادات كالصلاة في وقتها يوم الجمعة، ودفع الزكاة، وصوم رمضان، والحفظ والردع عن جميع المحرمات.

---

[١] د. علي القرني، الحسبة في الماضي والحاضر، ج١، ط١، دار الرشيد، السعودية، ١٩٩٤م، ص ٤١.

[٢] نقولا زيادة، الحسبة والمحتسب في الإسلام، الأهلية للنشر، بيروت، ٢٠٠٢م، ص ٤٠.

[٣] د. السيد عبد العزيز سالم، دراسات في تاريخ العصر العباسي، ج٣، الإسكندرية، ١٩٩٣م، ص ٢٧٨.

[٤] عبد الرحمن بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

ب ـــ حقوق العباد: يراقب ويأمر بإصلاح المرافق العامة ودفع حقوق الأفراد في معاملاتهم ومبايعتهم، ويأمر بإصلاح الأسوار المنهدمة والمساجد والحث على معاونة ابن السبيل.

٢/ النهي عن المنكر:

أ – حقوق الله: يراقب ويعاقب ويؤدب من يتجاوز على العبادات كالإفطار في رمضان والتأخر عن صلاة الجمعة والمحاسبة على أي تجاوز على الحدود والفروض.

ب – حقوق العباد: محاسبة من يتعدى على العمال والمستأجرين ومراقبة الغش في الأسواق وفي الأوزان ومراقبة المحال العامة كالأفران والمطاعم وحفظ الآداب العامة.

ثانياً: ديوان المظالم: جهاز قضائي يشبه القضاء الإداري في أمور كثيرة ويهدف لحماية الحريات والحقوق الفردية من اعتداء الإدارة[1].

قضاء المظالم: من خصائصه القضاء والتنفيذ، وأهميته تعود لنوع الخصومة على أن يكون أحد الخصوم أو كلاهما من ذوي القوة والنفوذ، والقصد منه بسط سلطه القانون على الولاة والعمال وكبار رجال الدولة[2]، ويعتبر قضاء المظالم نوعاً من أنواع الرقابة الإدارية وهو هيئة مستقلة، القائم عليها يسمى الناظر ولا يسمى قاضياً وان كانت له صلاحيات قضائية وتتبع إمامه إجراءات التقاضي، إلا إن اختصاصه ليس قضائياً فحسب وإنما تنفيذياً أيضاً فوظيفته مزدوجة ويسميها البعض ولاية المظالم لأنها تتبع ولي الأمر والهيئة التنفيذية رغم العمل القضائي[3].

---

(١) محمد فؤاد مهنا، مبادئ القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣م، ص ١٠٠.

(٢) د. عبد الحميد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص ٨٩.

(٣) د. طعمية الجرف، مبدأ المشروعية، مرجع سابقن ص ٤، د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢١٠.

يرى الدكتور الطماوي ان هذا القضاء أقرب إلى حد كبير من نظام القضاء الإداري الحديث[١]، وعرفه الماوردي بأنه: "قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة"[٢].

وتقوم محكمة المظالم بالفصل في خلافات الناس وإزالة أسبابها والقضايا التي تعرض عليها تتعلق بجور العمال وينظرها ناظر المظالم.

واجبات ناظر المظالم:

١- النظر في مظالم الولاة وجور العمال وانحراف الكتاب.

٢- النظر بما يعجز عنه المحتسب من تجاوزات ذوي الجاه والطول.

٣- النظر في مظالم المسترزقة.

٤- مراقبة الأوقاف العامة والخاصة.

٥- رد الغصوب وإعادتها إلى أصحابها.

قضاء المظالم في عهد الدولة الإسلامية:

وما قصة عمر بن الخطاب مع بن عمرو بن العاص إلا دليلاً على ذلك، حيث شكا مصري الوالي على أنه أجرى سباقاً للخيل وكان لابن الوالي "محمد بن عمرو" فرساً في السباق وكانت فرس القبطي في المقدمة فغضب ابن الوالي وضرب صاحبها بالسوط فردد عبارة خذها وأنا ابن الأكرمين، وحبسه الوالي خوفاً من أن يشكوه إلى الخليفة، وتظلم للخليفة فأجلسه حتى استقدم الوالي وابنه، ومثلا بين يديه في مجلس قصاص، وطلب من الشاكي أن يضرب ابن الأكرمين، وأوعزه أن يضرب الوالي، وقال الخليفة عمر قولته المشهورة: أيا عمرو..؟ متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً. [٣]

---

[١] د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٣٤١.

[٢] الماوردي، الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٧٢.

[٣] عبد المجيد الزنداني وآخرين، بينات الرسول صلى الله عليه وسلم ومعجزاته، جامعة الخرطوم، السودان، ٢٠٠٤م، ص ٣٧.

وعندما تجاهر الناس بالظلم في عهد بني أمية أفرد خلفاء بني أمية يوماً أو أكثر لنظر المظالم وأول من فعل ذلك الخليفة عبد الملك بن مروان حيث جلس لتصفح المظالم لحلها وإذا احتاج حكماً فيها يحولها إلى القاضي أبا إدريس الأزدي[١].

وعندما تقدم أهل سمرقند إلى عمر بن عبد العزيز يشكون قتيبة بن مسلم الباهلي على انه غدر بهم واخذ بلادهم، كتب الخليفة إلى واليه سليمان بن أبي السري أن يجلسهم مع قتيبة مجلس قضاء ويحكم لهم بذلك وأعيدت لهم أراضيهم[٢].

وفي عهد الدولة العباسية اهتم خلفاء بني عباس بقضاء المظالم وجلس معظمهم للقضاء فيه وذلك منذ عهد أبو جعفر المنصور ثم المهدي والهادي فالرشيد فالمأمون وباقي بني العباس لإعادة لحقوق لأصحابها وهناك من الخلفاء من أحالها إلى الوزراء للنظر فيها مثل الرشيد.

ومن أبرز اختصاصات رقابة المظالم في المنازعات الإدارية ما يلي:

١/ تعدي الولاة على الرعية: وتسمى في القانون الإداري المعاصر التعدي على الحقوق الشخصية للأفراد أو على حرياتهم الإنسانية[٣]، وكان من صلاحيات والي المظالم التفتيش على الولاة ومعاقبتهم إذا انحرفوا.

٢/ جور العمال أو الموظفين: أي موظفي الدولة الإسلامية وخاصة جباة الأموال وما يرفع ضدهم من تظلمات تظهر تعسفهم والزيادات التي يفرضونها خلال تحصيلهم للخراج والجزية والزكاة والفيء والغنيمة والعشور[٤].

---

(١) الماوردي، الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٧٨.

(٢) د. عبد الحميد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص ١٢٨.

(٣) الماوردي، الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٤) د. حامد محمد أبو طالب، التنظيم القضائي في الإسلام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢م، ص ٢١٧.

وهنا نشير إلى قصة المرأة التي قدمت شكوى إلى عمر بن الخطاب ضد ساعي المال محمد بن سلمة الذي اغفل حقها في الزكاة فأمر عمر بإعطائها نصيبها من الزكاة.

٣/ تصفح أعمال كتاب الدواوين: ويهدف إلى كشف العيوب في الجهاز الإداري لأعمال الموظفين وخاصة الكتاب وكيفية ادمة السجلات والقيود. ومدى صحتها والتزامهم بالنظام والقوانين ومطابقتها للواقع وخاصة الأمور المالية والنفقات العامة.

٤/ رد الغصوب السلطانية: وتتمثل في الظلم والجور من قبل الولاة واغتصاب حقوق العباد سواء أكانت منقولة أم عقارات مملوكة إلى الهيئات الخاصة أم الأفراد[١].

٥/ تظلم المسترزقة (منازعات الموظفين): في جميع المسائل المتعلقة بأرزاقهم أي مرتباتهم ومستحقاتهم أو من في حكمها من حيث النقص أو التأخير في صرفها.

٦/ مشارف الأوقاف: وهما ضربان، الوقف العام ويقضي بها قاضي المظالم بدون تظلم، أما الوقف الخاص وينظرها القاضي بناء على تظلم أهلها عند التنازع فيها.

٧/ تنفيذ ما عجز القضاء العادي عن تنفيذه من الحكام: نظراً لقوة ناظر المظالم ونفاذ أمره لانتزاع ما حكمت به المحاكم على المحكوم عليه من أصحاب الجاه والنفوذ.

٨/ النظر فيما عجز عن تنفيذه المحتسب في المصالح العامة: وذلك بتنظيم علاقات الناس مع بعضهم ومعاملاتهم ويتولى الفصل في المشاجرات والحكم بين المتنازعين ويخرج في النظر بينهم عن موجبات الحق ومقتضاه[٢].

---

(١) د. مصطفى كامل وصفي، مصنفة النظم الإسلامية، مكتبة وهبة القاهرة، ب.ت، ص ٤٣٨.

(٢) د. عبد الحميد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص ١٦٢.

الفصل الثاني

طبيعة وإجراءات رفع دعوى الإلغاء

الفصل الثاني

طبيعة وإجراءات رفع دعوى الإلغاء

تقديم:

الدعوى الإدارية للإلغاء هي الوسيلة المتاحة أمام صاحب المصلحة ليتمكن من الحصول على حكم قضائي قاطع وقابل للتنفيذ وملزم للكافة لإعادة حقوقه وحرياته التي تم التجاوز عليها من قبل السلطه الإدارية في الدولة، وفي حكم لمحكمة العدل العليا حيث جاء قولها: (تقام دعوى الإلغاء على مصدر القرار الإداري وتعرف بدعوى المشروعية) [١].

فدعوى الإلغاء تختلف عن باقي الدعاوي لارتباطها دوماً بالمصلحة العامة وتخرج عن دائرة الفصل في النزاعات التي تدور في المصالح الخاصة للخصوم فيما بينهم والمنازعة هي منازعة إدارية وتكون الإدارة طرفاً فيها، والسير في الدعوى يتم من خلال إجراءات تختلف عن الإجراءات أمام المحاكم المدنية وحتى مرحلة الحكم بالدعوى.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها: (يعتبر القرار الإداري باطلاً إذا لم تصدره الإدارة وفق الإجراءات والشكل الذي حدده القانون) [٢].

يناقش هذا الفصل: طبيعة وإجراءات رفع دعوى الإلغاء من خلال المباحث:

المبحث الاول: طبيعة الدعوى الإدارية للإلغاء.

المبحث الثاني: خصائص الإجراءات ورفع الدعوى وتحضيرها أمام القضاء.

المبحث الثالث: النظر في دعوى الإلغاء والحكم فيها وكيفية التنفيذ.

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٦٥م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٧م، ص ٦٠٥.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/١٧٥م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص١٩.

المبحث الأول

طبيعة الدعوى الإدارية للإلغاء

تأخذ الرقابة الإدارية في القضاء الإداري الإحاطة بتصرفات السلطه الإدارية من جميع الجوانب للتأكد من مشروعيتها سواء كانت تصرفاتها أو قراراتها ايجابية أو سلبية، أي إذا اقتنعت الإدارة أو رفضت اتخاذ قرار كان من الواجب عليها أن تتخذه استناداً للقانون أو الأنظمة لذا فان جميع التصرفات تخضع للطعن فيها أمام القضاء.

في حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها: (شطب اسم المستدعي "الطاعن" من قائمة الموفدين في دورة تدريبية في المعهد القضائي هو من مقتضيات قرار إيقافه عن العمل ولا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن)[1].

الدعوى الإدارية تنطلق أساسا من الحفاظ على المصالح العامة لارتباطها المباشر به، وتعرف بدعوى القانون العام، وكذلك تحقق المصالح الخاصة للأفراد أو الهيئات الأخرى عندما تتعرض إلى التجاوز والتعسف من الإدارة العامة أو من موظفيها بالدولة.

فدعوى الإلغاء تتميز بطبيعة خاصة وخصائص فنية حيث البساطة والمرونة والتطور المستمر وتوجه تحديداً لإلغاء القرار الصادر عن الإدارة المختصة والمشاب بعيب من العيوب التي تؤدي إلى إبطاله وإلغائه.

يقصد بدعوى الإلغاء تلك الدعوى التي ترفع من قبل ذوي الشأن إلى القضاء الإداري بطلب إلغاء أو إعدام قرار إداري يخالف القانون[2]، وتعرف دعوى الإلغاء بالفقه والقضاء على أنها دعوى القانون العام لإلغاء لقرارات الإدارية المخالفة للقانون، وتعرف أيضاً بأنها دعوى المشروعية أو دعوى

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٥١٣/٢٠٠٨م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ١٢١٢.

[2] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٢.

الموضوعية (عينية) ومثلها مثل أي دعوى قضائية ترفع أمام المحاكم وهي الأداة لتحقيق المشروعية[1].

ففي اجتهاد لمحكمة العدل العليا تم إقرار مبدأ وجوب توفر المصلحة لكل من يرفع دعوى الإلغاء وجاء قولها: (قيام المصلحة شرطاً أساسياً لقبول عريضة الدعوى ويتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها)[2]، وفي حكم آخر لها جاء فيه قولها: (امتناع مجلس نقابة المحامين عن الإجابة على طلب المستدعي بإحالته على التقاعد يخالف القانون ويستوجب الإلغاء) [3].

تعتبر دعوى الإلغاء في الأردن من الدعاوي القضائية التي ترفع أمام محكمة العدل العليا للفصل فيها، والخصومة فيها خصومة أو منازعة إدارية قضائية تقوم ما بين أطرافها، وموضوعها الأصلي هو القرار الإداري المطعون فيه لمراقبة مشروعيته بهدف إيقاف تنفيذه مؤقتاً حتى صدور الحكم بإلغائه.

قضاء الإلغاء يتمثل في الدعاوي التي ينظمها القانون الإداري ويسمى هذا النوع من الدعاوي فقهياً بقضاء المشروعية ويتعلق بالدعاوي التي يتطلب فيها من القاضي أن يفحص العمل القانوني أو العادي ومدى اتفاقه مع القاعدة القانونية أو اللائحة[4].

دعوى الإلغاء تهدف إلى الدفاع عن الصالح العام وحماية القواعد القانونية من أي شكل من أشكال التجاوز عليها أي حماية مشروعيتها وتعرف بدعوى القانون العام وتحقق لأصحاب الشأن الحماية لمراكزهم القانونية عند تجاوز الإدارة عليها وفي قضاء لمحكمة العليا قالت فيه: (الخصومة من النظام العام يجب أن تبت فيها المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يثرها احد الخصوم)[5].

---

[1] أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ٢٨٦.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٨٩) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ١٠٥٢.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٢٨م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ١١٥٥.

[4] د. سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الإداري، ج١، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨١م، ص ٣٩.

[5] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٢٢م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٥م، ص٧٤٤.

ترفع الدعوى من ذوي الشأن ممن تتأثر مصالحهم أو مراكزهم القانونية من القرار الإداري المطعون فيه، شريطة ان تكون المصلحة شخصية ومباشرة وفي حكم لمحكمة العدل العليا قالت: (للمرشح لمركز نقيب الأطباء مصلحة شخصية مباشرة لإقامة الدعوى) (١).

توجه دعوى الإلغاء ضد جميع القرارات والتصرفات الإدارية الصادرة عن جميع الهيئات والمؤسسات الإدارية في الدولة بهدف إبطال مفعولها إذا رفع بها طعن أمام المحاكم المختصة باستثناء ما نص عليه الدستور والقانون بنص صريح لعدم إخضاعها لرقابة القضاء.

استقر اجتهاد محكمة العدل على المبدأ القائل: (إن البت في اختصاص محكمة العدل العليا ولائياً ويتقدم على غيره من الدفوع الشكلية وسابق بالضرورة على الخوض في شرائط قبولها أو الفصل في موضوعها) (٢).

توجه الدعوى في القضاء الإداري ضد القرار الإداري غير المشروع بهدف إعدامه أو إلغائه، وفي هذا القضاء فإن سلطه القاضي الإداري تكمن في مدى معرفة مشروعية القرار لاستناده على قواعد وأحكام الدستور والقانون، وإذا ثبت له عدم مشروعية القرار يقرر إلغاؤه وإبطاله وبناء على ذلك فان رقابة المحاكم المختصة في النزاع الإداري تعتبر رقابة قانونية.

إن عمل القاضي لا يتعدى الحكم بمشروعية أو عدم المشروعية للقرار المطعون فيه، وأن قاضي الإلغاء لا يراقب ملاءمة القرار والتي تقع خارج اختصاص القضاء بشكل عام، لا بل هي من اختصاص الجهة الإدارية، وذلك بناء على سلطتها التقديرية، وأكد قضاء محكمة العدل العليا على استخدام سلطتها التقديرية في أداء مهامها وواجباتها، وجاء في حكمها أن (سلطه الإدارة في تقييم أداء موظفيها سلطه تقديرية حسب نظام الخدمة المدنية) (٣).

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (١٩٠/٢٠٠٩) مجلة نقابة المحامين ٢٠١٠م، ص ٣٧.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (١٤/٢٠٠٨م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ٣٤.

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٦١/٢٠٠٦م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٧م، ص ٥٩٤.

إن امتداد سلطات القاضي الإداري لأكثر من إلغاء القرار الإداري تتم في حال ما يترتب ضرر في حقوق أصحاب الشأن نتيجة القرار الإداري وذلك بهدف تقدير قيمة التعويض المترتب على ذلك الأثر.

أما السلطات التي يجوز للقاضي الإداري القيام بها عند النظر في دعوى الإلغاء ومنها:

١ـ القاضي الإداري غير ملزم أن يطبق القواعد القانونية للقوانين الخاصة كالقانون المدني إلا بالقدر الذي يتناسب مع ما تفرضه الوقائع وطبيعة الدعوى وذلك بسبب اختلاف روابط القانون الخاص مع روابط القانون العام[١].

٢ـ في حال وجود قصور في القانون العام لعدم وجود قاعدة قانونية عامة يمكن تطبيقها في دعوى إلغاء القرار الإداري مقررة سلفاً من قبل المشرع، يقرر القاضي ما هو مناسب بهدف التحقق من مبدأ المشروعية في القرار المطعون فيه.

على القاضي وحسب وقائع الدعوى وبناء على سلطته التقديرية أن يجتهد بوضع مبدأ قانوني يقبل ويطبق من القضاء لاحقاً لحل نزاعات مماثلة قد تحدث مستقبلاً بعد تدقيقها وتداولها وأن يبقي هذا المبدأ كمبدأ قانونياً يمكن الأخذ به والرجوع إليه.

٣ـ يمتلك القاضي الإداري سلطه تسيير دعوى الطعن المرفوعة أمامه بناء على قواعد القانون الساري وبواسطتها يبحث عن تطبيق مبدأ المشروعية ومدى تقييد الإدارة بعمل ذلك، ويعمل القاضي على تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والخاصة.

---

(١) د. سعاد الشرقاوي، الوجيز في القانون الإداري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م، ص ٣٧.

٤ـ يقوم القاضي الإداري بالتدخل والتحقق والمداولة والبحث والتدقيق وتوجيه قواعد الإثبات في النزاع الإداري بشكل رئيسي دون أن يعطي أطراف النزاع أي فرصة للتدخل بذلك أسوة بما هو معمول به في القانون المدني.

إن دعوى الإلغاء هي المحل لولاية قضاء الإلغاء، والتي تتعلق بإلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته على أن يترك الأمر إلى الجهة الإدارية لإجراء التصحيح المطلوب وإصدار قرار جديد آخر يتفق وأحكام القانون.

الولاية القضائية الثانية هي ولاية القضاء الكامل ومحلها دعوى التعويض حيث يطلب رافع الدعوى أن يحكم له القضاء على الإدارة أن تتخذ إجراء معيناً أو تمتنع عن اتخاذ إجراء أو دفع تعويض عن أضرار لحقت به نتيجة القرار الإداري.

يجب الأخذ بالاعتبار اختلاف دعوى الإلغاء كدعوى موضوعية عن دعوى التعويض والتي تعتبر من الدعاوي الشخصية التي تقوم بين طرفين بهدف حماية المراكز القانونية لرافع الدعوى، وهذه الدعوى تشترط وجود حق تم الاعتداء عليه، فضلاً على الخلاف في طبيعة الحكم الذي سيصدر في الدعاوي الشخصية والذي يحوز على حجية نسبية بين أطرافه، أما الحكم في دعوى الإلغاء يحوز على حجية مطلقة تجاه الكافة[(١)].

بشكل عام يمكن أن نلخص مميزات وخصائص الدعوى الإدارية بالاتي:

١ـ الدعوى الإدارية هي دعوى المشروعية أي رقابة القضاء على أعمال أو تصرفات أو قرارات الإدارة العامة لتأكيد مشروعيتها أو عدم مشروعيتها، ففي قضاء محكمة العدل العليا جاء قولها: (لا يعتبر كل قرار يصدر عن سلطه إدارية قراراً إداريا يقبل الطعن بالإلغاء ولا يعتبر من قبيل المنازعة الإدارية.. إذ لابد أن يكون فحوى القرار ومضمونه قراراً إداريا والمنازعة ذاتها إدارية)[(٢)].

[(١)] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

[(٢)] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٣١٢م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ١٠٧٦.

٢ــ من مميزات الدعوى الإدارية أن يكون احد أطراف النزاع فيها جهة إدارية بالدولة أو موظفاً من موظفي الخدمة المدنية، ففي حكم لمحكمة العدل العليا حيث جاء قولها: (تقام دعوى الإلغاء على من أصدر القرار الإداري..)[١] لهذا فالقرار الإداري يصدر عن جهة إدارية.

٣ــ قواعد ومبادئ الإثبات في الدعوى الإدارية تختلف عنها في الدعاوي المدنية والتي يأخذ فيها القاضي مبدأ الحياد، بينما الدعوى الإدارية يوكل القاضي بعبء البحث والتحقق والمداولة لمعرفة مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه.

وجاء في اجتهاد لمحكمة العدل العليا قولها: (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في النزاع المدني المتكون بين المستدعي ومدير عام دائرة الأراضي لأن النزاع متعلق بإثبات أن المستدعي من أصحاب حق المنفعة بالأرض) [٢].

يوجد تشابه أو تطابق ما بين الدعاوي الإدارية والدعاوي المدنية كدعاوي قضائية بالرغم من وجود اختلافات وفوارق أساسية تميز كل منها عن الأخرى وهذه الفوارق تعود إلى اختلاف الطبيعية القانونية لقواعد ومبادئ القانون الإداري كقانون عام والقانون المدني كقانون خاص، ومن نقاط الخلاف الآتي:

١ــ طرفا الدعوى الإدارية والمدنية مختلفان، إذ لابد أن يكون احد طرفي الدعوى الإدارية شخصاً من أشخاص القانون العام إذا كان تصرفه مبنياً على سلطه جهة إدارية أو موظف عام، بينما أطراف الدعوى المدنية أشخاص عاديين ويمكن أن تكون الإدارة طرفاً إذا كان تصرفها كشخص طبيعي، ففي حكم لمحكمة العدل العليا فجاء قولها: (لا يعتبر كتاب رئيس ديوان الخدمة المدنية المتضمن عدم ممانعته في تعيين المستدعي بموجب عقد قرارا إدارياً)[٣].

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٤٢٥م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ١١١٤.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٠٢) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٥م، ص ٧٣٣.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٥٠) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧م، ص ٣٠٢.

٢ـ تقوم الدعوى الإدارية على مبدأ المشروعية، انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات بحيث لا يتدخل القاضي بالبحث عن الملاءمة لأنها من اختصاص الجهة الإدارية بينما القاضي المدني لا يأخذ بتلك المبادئ بل يستند إلى ما تقدمه الأطراف من أدلة وبينات للفصل بالحق المتنازع عليه بين الأطراف المتساوية كافة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا والذي جاء قولها: (لا تختص محكمة العدل العليا في النزاع المدني القائم بين المستدعية وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات لأن الخلاف بينهما خلاف عقدي)[١].

٣ـ المنازعة الإدارية توجه غالباً إلى نشاط الإدارة العامة ونتيجة لما ينجم عن هذا النشاط من أضرار بحقوق الغير، أما الدعاوي المدنية فالنزاع بها يدور حول حق متنازع عليه، وأكد ذلك حكم محكمة العدل العليا بقولها: (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر بالدعوى المقامة ضد هيئة صندوق التقاعد ولجنة الاعتراض في نقابة الأطباء لعدم وجود نص في قانونها يجيز ذلك)[٢].

٤ـ الدعوى الإدارية هي دعوى المصلحة العامة وتستند إلى القانون الإداري الذي يتضمن قواعد ومبادئ يتم الأخذ بها بالاعتبار من قبل القاضي الإداري كحق الإدارة في التنفيذ الفوري والمباشر لقراراتها وحقها في نزع الملكية للمصلحة العامة وهذه المبادئ لا يؤخذ بها في القضاء المدني الذي يحكم في النزاع وفق مبدأ المساواة بين أطراف النزاع.

القرارات الإدارية تصدرها الإدارة بهدف الصالح العام وليس الصالح الخاص فالدعاوي التي ترفع لطعن بها بهدف الصالح العام وهي التي تخضع للطعن وهذا ما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا حيث قالت فيه: (القرارات

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤٧٥) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٥م، ص ٨١٤.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٩٩) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ١١٨٣.

الصادرة عن جهة إدارية ومن شأنها إحداث أثر قانوني تخضع للطعن بالإلغاء أما محكمة العدل) [1].

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٠٩) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧م، ص ٤٢٥٦.

المبحث الثاني

خصائص الإجراءات ورفع الدعوى وتحضيرها أمام القضاء

تقديم:

في حال التقدم برفع طعن أو دعوى لإلغاء القرار الإداري والفصل فيها يجب إتباع مجموعة من الإجراءات أو القواعد الشكلية بشكل عام أسوة بباقي الدعاوي القضائية الأخرى مع العلم أن إجراءات الدعاوي الإدارية بصفة عامة ودعاوي الإلغاء بصفة خاصة تتسم بمجموعة من السمات والخصائص وطرق التحضير والتهيئة للمرافعة وحتى إصدار الحكم.

لإجراء التقاضي من خلال الدعوى الإدارية طبيعة تميزها عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم المدنية إضافة إلى اختلاف إجراءات رفع الدعوى وكيفية صدور الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه وكيف ينفذ الحكم.

يناقش هذا المبحث: خصائص الإجراءات ورفع الدعوى وتحضيرها أمام القضاء من خلال مطلبين:

المطلب الأول: خصائص إجراءات التقاضي بدعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: إجراءات رفع وتحضير الدعوى إمام القضاء.

المطلب الأول

خصائص إجراءات التقاضي بدعوى الإلغاء

إن القضاء الإداري يشكل قاعدة التوازن بين الصالح العام والمتمثل في حماية مبدأ المشروعية وبين المصالح الخاصة والتي تتمثل في صيانة وحماية الحريات والحقوق لذلك تتسم إجراءات التقاضي بخصائص تميزها عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم المدنية والتي تنحصر غايته على الحكم بين الخصوم استناداً إلى قواعد ومبادئ القانون الخاص.

فجاء قضاء محكمة العدل العليا بهذا المضمون حيث قالت فيه: (تختص المحاكم النظامية وليس محكمة العدل العليا بالنظر في الدعوى المقامة من موظف مكتبة الجامعة الأردنية والتي تهدف دعواه إلى عدم التزامه بقيمة الكتب الناقصة التي كانت بعهدته في المكتبة) [(١)].

إن قواعد وإجراءات التقاضي في الأردن للمنازعات الإدارية لم يصدر بها قانون إجراءات مستقل إلا من خلال ما ورد بقانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م وذلك استقلالاً عن قوانين الإجراءات المدنية والجنائية أو قانون المرافعات المدنية والتجارية والتي يمكن الأخذ ببعض قواعدها عند رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية.

تبدأ الإجراءات القضائية في الدعوى الإدارية من خلال رفع المستدعي (الطاعن) الاستدعاء أو عريضة الدعوى أو إيداعها إلى رئيس الكتاب في المحكمة المختصة وهذا ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بالقول (يودع استدعاء الدعوى إلى رئيس الكتاب في المحكمة مع المرفقات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤) من نفس القانون) [(٢)]، وبعد ذلك يتولى القاضي الإداري والنيابة الإدارية تسيير الدعوى حتى الفصل فيها.

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٣٤٩) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٤م، ص ١٦٣.

(٢) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٥).

على القاضي الإداري التقيد والأخذ بتلك القواعد وإذا لم تساعده القواعد القانونية الصادرة بهذا الشأن عندها يقوم بوضع المبدأ الملائم والذي يشكل أفضل الحلول القانونية الممكنة لحل النزاع على أن يتناسب مع طبيعة النزاع الإداري ويتناسب مع طبيعة الروابط القانونية بين الإدارة وبين الأفراد وبهذه الحالة يعتبر القاضي قاضي إنشاء وليس قاضي تطبيق.

يتمتع القاضي الإداري بسلطه تقديرية امتداداً للسلطه القضائية التي تخوله اتخاذ إجراء مناسب ومتفق مع القواعد القانونية والإجراءات المقررة للسير في إجراءات الدعوى بكل مراحلها فإذا تبين له أن هناك حاجة أو ضرورة لإجراء التحقيق يقوم بإجراء ذلك ويأمر بتقديم المذكرات والمستندات والرد عليها من الخصوم ويأمر بتعيين الخبراء إضافة إلى موافقته على إدخال أي خصم جديد في الدعوى وإصدار قرارات تمهيدية وقرارات مؤقتة.

القاضي هو صاحب القرار فيما يجب اتخاذه من إجراءات وأي أمر من الأمور التي تساعد على التوصل إلى الحقيقة إضافة إلى الفصل في أي طلب يقدم من أي طرف من أطراف الدعوى مع تقيده بالمحصلة النهائية في الحكم بما يطلبه الخصوم دون أي زيادة أو نقصان وهذا ما جاء بحكم لمحكمة العدل العليا حول نفس المضمون حيث قالت فيه (لا يجوز للمحكمة أن تحكم للمدعي بمبلغ تعويض يزيد عما حدده في دعواه) [1].

من الخصائص التي تميز إجراءات التقاضي أما القضاء الإداري ما يلي:

١ـ المرونة والبساطة والاقتصاد: إن إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري تتسم بالمرونة وليس فيها أي تعقيد وتسير بشكل بسيط وواضح ويعود ذلك إلى أن قاضي الإلغاء هو المعني بتسيير الدعوى منذ اللحظة الأولى لإيداع عريضة الدعوى حتى صدور الحكم فيها.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٣٠) مجلة نقابة المحامين ٢٠١٠م، ص ٩٥.

تنعكس هذه المرونة والبساطة في الإجراءات على أطراف الدعوى بشكل إيجابي حيث أن الاقتصاد يتم من خلال النفقات والوقت والجهد وتجنبهم مشاق ومتاعب التقاضي التي تحصل في المحاكم المدنية نتيجة إطالة الزمن للفصل في الدعوى إضافة إلى إمكانية حصول الخصم على المعونة والمساعدة القضائية أن كان معسراً.

أما من حيث البساطة فيقوم القاضي بأخذ ما هو ضروري من الإجراءات ورفض الطلبات التي يرى أنها زائدة وتشكل الإعاقة والتأخير في الفصل بالدعوى مع السرعة بإجراء الإعلان والتبليغ للأطراف.

٢ــ تتسم الإجراءات بالصيغة الكتابية: حيث تتم جميع الإجراءات عند رفع الطعن أمام المحكمة كتابة، وذلك من اللحظة الأولى التي تقدم بها عريضة الدعوى (الاستدعاء) شريطة أن يوقع من محامٍ أستاذ يوكله المستدعي لتقديم الدعوى ويمثله أمام المحكمة وهذا ما جاء بنص المادة (١٣/ أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م واشترط نفس القانون في الاستدعاء المقدم أمام المحكمة ما يلي[١]:

أ - أن يكون الاستدعاء (العريضة) مطبوعة بوضوح وعلى وجه واحد من كل ورقة.

ب- أن يدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة.

اشتراط القانون على أن يقدم الطعن ويدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى وتم التأكيد على ذلك في حكم لمحكمة العدل العليا وجاء قولها: (على المستدعي أن يدرج في استدعاء الدعوى موجزاً عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها بصورة محددة[٢]

---

[١] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (١٣/ب).

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٤٨/٢٠١٠) مجلة نقابة المحامين ٢٠١٠م، ص ١٣٠٥.

يقدم بالإضافة إلى عريضة الدعوى بعد قبولها جميع المذكرات والمستندات والرد عليها والتقارير التي توضح آراء الخبراء وما تضعه النيابة العامة وكلها توضح ما تتضمنه الدعوى من وقائع ومسائل قانونية والتي تثيرها المنازعة والرأي القانوني في شأنها وحتى مرحلة الحكم النهائي والذي يصدر بعد النطق به مكتوباً وهذا التوثيق كإجراء قانوني معتمد في القضاء بشكل عام.

٣ــ سرعة الإجراءات الإدارية: تتميز الإجراءات بالسرعة والحسم بهدف استقرار سير العمل الإداري من خلال عدم إطالة النزاع والابتعاد عن لدد الخصومة الفردية وإبعاد كل ما يؤدي إلى التناقض والابتعاد عن التعارض بهدف الثبات والاستقرار في المعاملات والتعاملات القانونية مع التأكيد على السرعة في إجراءات التبليغ والإعلان.

٤ــ تقديم الدعوى بواسطة محامٍ أستاذ: وهذا ما جاء بقانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م حيث أكد بالنص على أن توقع عريضة الطعن (الاستدعاء) من محامٍ أستاذ مارس مهنة المحاماة لخمس سنوات أو عمل بوظيفة قضائية لمدة مماثلة[١]، وهذا ما تم التأكيد عليه في حكم لمحكمة العدل العليا حيث جاء قولها: (عدم سماع الدعوى من قبل محكمة العدل العليا ما لم تقدم من محامٍ أستاذ مارس مهنة المحاماة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة) [٢].

إن هذا الشرط ينطوي على أسباب ومبررات يقصد منها قدرة المحامي على معرفة تسلسل الإجراءات الإدارية وكيفية وأسلوب تقديم العريضة وما تشتمل عليه إضافة لمعرفة المحامي بالمواد المحددة التي يستند عليها قبول الدعوى، وما هي الشروط المطلوبة لقبول العريضة والشروط المقررة في الطاعن وإجراءات التظلم الإداري وغيرها مع العلم أن هذه الإجراءات يصعب أو

---

[١] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٣/أ).

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٧٧) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧م، ص ١٠٥٥.

يستحيل على الفرد العادي معرفتها والسير فيها لأن بعض الإجراءات المحددة قد تؤدي لخسارة الطاعن ورد أو رفض دعواه وفقدان حقه نتيجة ذلك.

٥ــ رد الدعوى من قبل المحكمة: أقر القضاء الإداري على أن محكمة القضاء الإداري وبناء على سلطتها التقديرية أن ترد الدعوى إذا رأت أنه لا يوجد مبرر لإقامتها وخاصة إذا كانت الدعوى كيدية ويقصد بها تعطيل تنفيذ أعمال الإدارة وهذا ما أشار له قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بالمادة (١٧/أ) والتي نصت على أنه (للمحكمة من تلقاء نفسها أن تدعوا المستدعي (الطاعن) دون المستدعى ضده للرد على استفساراتها أو تقديم ايضاحات كما أن لها ان ترد الدعوى إذا رأت أن لا وجه لإقامتها).

وفي اجتهاد لمحكمة العدل العليا أقرت المبدأ القائل: (إن إخطار التنفيذ المتضمن إزالة بناء المستدعي كونه آيل للسقوط غير قابل للطعن لأنه تبليغ بمضمون قرار اللجنة المحلية لذلك تقرر رد الدعوى) [1]، وفي حكم آخر جاء قولها: (لمحكمة العدل العليا الهيمنة على الدعوى وهي التي تعطيها وصفها وتكييفها القانوني) [2].

٦ــ في الدعوى الإدارية يجوز للمحكمة أن تصدر قراراً تمهيدياً أو حكماً بوقف التنفيذ للقرار الإداري بشكل مؤقت وبناء على طلب يقدم لها إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ويترتب على ذلك مخاطر تلحق بالمراكز القانونية للأفراد وهذا ما جاء بالمادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م.

٧ــ الأحكام الغيابية: تصدر المحكمة حكماً مبدئياً برد الدعوى في حال غياب المستدعي (الطاعن) دون عذر مشروع تقبله المحكمة وكذلك تجري محاكمة المستدعى ضده غيابياً إذا تخلف عن حضور الجلسات وهذا ما نصت عليه المادة (٢٣) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بقولها:

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٢٥) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٧م، ص ٥٨٧.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٤) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ٣٤.

بالفقرة (١) إذا لم يحضر المستدعي أمام المحكمة في الموعد المحدد للمباشرة في النظر في دعواه أو تخلف عن حضور أي جلسة من جلسات المحاكمة فيها دون عذر مشروع تقبله المحكمة فتقرر المحكمة ردها على أنه يحق لذلك الشخص تقديم دعوى جديدة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه: (أعطى المشرع الحق للمستدعي الذي ردت دعواه لعدم الحضور أن يقيم دعوى جديدة ضمن لمدة القانونية المتبقية إن وجدت) [١].

الفقرة (٢) إذا لم يحضر المستدعى ضده في أي جلسة من جلسات المحاكمة في الدعوى دون عذر مشروع فتجرى محاكمته فيها بصورة غيابية على أنه يحق له أن يحضر جلسات المحاكمة التالية وإبداء الدفوع القانونية لا الواقعية.

٨ـ أحكام محكمة العدل العليا- المحكمة الإدارية: في النزاع الإداري قطعية ولا تقبل أي اعتراض أو مراجعة بل يجب تنفيذها كما صدرت فإذا صدر حكم بإلغاء قرار إداري يجب أن تعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية التي تمت بموجبه ملغاة بأثر رجعي وهذا ما نصت عليه الماد (٢٦/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بقولها: (يكون لحكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً ولا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها، وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار).

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٤٤٤/٢٠٠٧م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ١١٦٦.

وأكد ما سبق ذكره اجتهاد لمحكمة العدل العليا والذي قالت فيه: (الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء يصدر بالدرجة القطعية النهائية فإذا قررت أمراً فلا يجوز الطعن فيه ثانية) [١].

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٣٣) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٥م، ص ٧٨١.

المطلب الثاني

إجراءات رفع وتحضير الدعوى أمام القضاء

بحسب قواعد القانون الإداري المتعارف عليها فقهاً وقضائياً وما أقره قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م والذي نص على أن (... تقام الدعوى لدى محكمة العدل العليا باستدعاء خطي يقدم لها خلال الـ(٦٠) يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة وهذا ما جاء بالفقرة (١) أما الفقرة (٢) من نفس المادة فنصت على أنه (... تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً إلى الجهة الإدارية لاتخاذ ذلك القرار وفي حالة رفضها اتخاذه أو امتناعها عن ذلك)[١].

وفي اجتهادات لمحكمة العدل العليا حول ما سبق ذكره جاء قولها: (مدة الطعن بالقرار الإداري ٦٠ يوماً من تاريخ التبليغ والنشر في الجريدة الرسمية)[٢]، وفي حكم آخر لها قالت فيه: (عدم الطعن بالنظام المعدل لنظام الموظفين في الجامعة الأردنية خلال ٦٠ يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية يوجب رد الدعوى شكلاً) [٣].

أما القرارات الإدارية المنعدمة أكد القانون على رفع الطعن فيها بأي وقت دون التقيد بميعاد[٤]، وتم التأكيد على ذلك حكم محكمة العدل العليا بقولها: (لا يتقيد الطعن في القرار الإداري المنعدم بميعاد) [٥].

---

(١) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (١٢/أ/ب).

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٢١) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٧م، ص ١٧٢٩.

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٢٣) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ٥١٤.

(٤) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (١٢/ج).

(٥) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٠٩) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧م، ص ٤٢٥٦.

تبدأ إجراءات إقامة الدعوى الإدارية من لحظة تقديم استدعاء أو عريضة الدعوى إلى المحكمة مع المرفقات والتي نص عليها قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بمواده أرقام (١٣-١٤- ١٥) وعلى الشكل التالي:

١ـ ان يوقع ويقدم الاستدعاء (عريضة الدعوى) من محامٍ أستاذ لديه خبرة لا تقل عن خمس سنوات في مهنته أو بعمله في وظيفة قضائية، وأن توقيع ورفع الدعوى من قبل محامٍ هي من الإجراءات الشكلية الجوهرية والتي يترتب على إغفالها بطلان هذه العريضة، وذلك لأن التقاضي أمام هذه المحكمة يحتاج إلى دراية ومعرفة وخبرة في الإجراءات وهذه لا تتوفر إلا لمن يمارس ويطبق هذه الإجراءات ولا تتوفر إلا في محامٍ ذو خبرة.

وجاء قضاء محكمة العدل العليا بما يدل على ضرورة تقديم الدعوى من صاحب الخبرة والدراية وأن تكون الوكالة التي يتقدم بها المحامي الموكل صحيحة من خلال النص الواضح والمحدد حيث جاء قول المحكمة على أنه (تعتبر الدعوى مقامة ممن لا يملك حق إقامتها إذا كانت الوكالة العامة مقتصرة على إقامة القضايا الحقوقية والجزائية ولم ينص فيها على إقامة الدعوى الإدارية)[1].

٢ـ تقدم عريضة الدعوى مطبوعة على وجه واحد من الورقة وأن تتضمن العريضة وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه، وأسباب الطعن وطلبات الطاعن المحددة وتم التأكيد على ذلك من خلال حكم لمحكمة العدل العليا يقول فيه: (يقضى برد الدعوى شكلاً إذا لم يدرج المستدعي وقائع الدعوى عملاً بالمادة (١٣/ب) من قانون محكمة العدل العليا لسنة ١٩٩٢م)[2].

٣ـ يرفق بالعريضة البينات الخطية التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه وأسماء الشهود وصورة من القرار المطعون فيه مع صورة مصدقة عن تلك

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٧٨) مجلة نقابة المحامين ٢٠١٠م، ص ٥٧٧.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٣٤) مجلة نقابة المحامين ٢٠١٠م، ص ٥٥٦.

البينات مع استثناء الوثائق والمستندات والسجلات والملفات التي لدى الجهات الإدارية الرسمية العامة والجهات الأخرى والتي تستخدم لأعمالها واستعمالها الخاص والتي لا يجوز إطلاع الأطراف أو الغير عليها.

وأشارت محكمة العدل العليا إلى ما تضمنته عريضة الدعوى بقولها: (يدرج في استدعاء الدعوى لدى محكمة العدل العليا موجزاً عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها الطاعن بصورة محددة وبالتالي ترد الدعوى شكلاً إذا لم يدرج المستدعي في دعواه أسباب الطعن) [1].

٤ـ يقدم استدعاء الدعوى إلى رئيس الكتاب في المحكمة مع كامل المرفقات وبعدد من النسخ يكفي لتبليغها لأطراف الدعوى وتاريخ التظلم إلى الجهة الإدارية ونتيجة التظلم الإداري.

٥ـ يتم استيفاء الرسوم المقررة للدعوى المرفوعة أمام محكمة العدل العليا والمقررة في نظام رسوم المحاكم وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا قولها: (يجب دفع الرسوم القانونية المقررة بموجب نظام رسوم المحاكم عن المطالبة بالتعويض عن القرار الإداري) [2].

ثانياً: مرحلة إعلان عريضة الدعوى:

استناداً لم جاء بالمادة (١٥) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م) (ويتم تحضير عدد من نسخ عريضة الدعوى يكفى لتبليغها للمستدعى ضدهم ويمكن الاكتفاء بنسخة واحدة للمستدعى ضدهم إذا كانوا من غير أشخاص الإدارة العامة الحكومية الذين ينوب عنهم محامٍ واحد).

وجاء حكم لمحكمة العدل العليا بقولها: (لا ينتصب خصم في الدعوى من قام بتبليغ القرار المطعون فيه) [3].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٥٣٣م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ١١٦٠.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٧) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٤٢٣٤.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/١٤م) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ٩٧.

فالإعلان هو الوسيلة التي تنقل العلم إلى الفـرد المخاطـب إو الأفـراد المخاطبين بذواتهم عن القرار الصادر عن الإدارة والذي قد يكون له تأثير علـى مراكزهم القانونية والقاعدة العامة أن المكلف بذلك هـو الإدارة وغيـر ملزمـة بسلوك طريق معين لتبليغ ذوي الشأن بأصل القرار أو بصورة عنه أو بإيـصال يبين العلم اليقيني.

ففي اجتهاد لمحكمة العدل العليا جاء قولها: (عدم تبليغ المستدعي أو علمـه اليقيني بالقرار المشكو منه لا يوجب رد دعواه شكلاً لعدم تقديمها ضـمن المـدة القانونية كونها مقدمة على العلم) (١).

الإعلان لا يخضع إلى إتباع أسلوب وطريقة معينة كإجراء شكلي ومع هذا يجب أن يتضمن الإعلان اسم الجهة الإدارية المصدرة للقرار وأن يصدر القرار من الشخص المختص، وأن يوجه الإعلان إلى ذوي المصالح شخصياً في حال ما يكونوا مكتملي الأهلية وغير محجوز عليهم أو إلى من ينوبهم قانوناً أو الوصـي أو القيم عنهم.

الإعلان يجب أن يكون بناء على وثيقة أو إيصال يوقع عليه المعلن حتى لا تحدث إشكالات تأخر في الفصل في الدعاوي وطلب إعـادة الإعـلان ثانيـة أو الطعن بعدم الإعلان علماً بأن الإعلان لا يشكل ركناً في النـزاع الإداري أمـام المحكمة المختصة بالوقت المحدد، وفي إحدى أحكام محكمة العدل العليـا جـاء قولها: (الإعلان عن سابقة لتولي الوظيفة من الإجراءات التي تقبل الطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا) (٢).

الإعلان يجب أن يؤدي إلى العلم التام بمضمون القرار وأسـبابه إذا وردت بالإعلان أو من الممكن أن ترسل الإدارة ملخصاً لقرارها شـريطة أن يغطـي المضمون للقرار، وذلك لأن عبء إثبات الإعلان الذي تبدأ به المـدة المحـددة للطعن يقع على عاتق الإدارة وبأي وسيلة تستطيع إثبات حصول الإعلان، سواء

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٨) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧م، ص ٤٢٣٤.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٤/٣٤٢) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٩٤١.

بتوقيع المعلن على أصل القرار أو على صورة عنه، أو بواسطة محضر التبليغ وهو موظف مكلف بإجراء التبليغ مع إمكانية الإعلان بواسطة البريد المسجل ويثبت بإيصال البريد وأكد حكم لمحكمة العدل العليا على ما أشار له نظام الخدمة المدنية الأردني حول كيفية تبليغ الموظفين العموميين فيما يتعلق بشؤونهم الوظيفية وقالت فيه: (أوجب نظام الخدمة المدنية تبليغ الموظف قرار نقله أو انتدابه أو إعارته قبل التاريخ المحدد بمدة مناسبة ولا يعتبر القرار مناسباً اذا كانت المدة لتنفيذ القرار خلال ٢٤ ساعة من صدور القرار)[١].

من أنسب الأماكن للإعلان هو موقع مكتب المحامي الموكل والموقع على عريضة الدعوى، والوكيل القانوني عن جهة الإدارة إلا إذا تم تحديد عنوان ومكان معين للتبليغ، وبعد ذلك يتم تحديد الزمن الذي ستقره المحكمة لتقديم المذكرات والبينات المطلوبة من القاضي.

إذا لم تستطع الإدارة إتمام الإعلان أو إثبات تاريخ إتمام الإعلان عندها لا تبدأ المدة المحددة لسريان الموعد المقرر لرفع الطعن بالقرار والإدارة غير معذورة اذا تذرعت بعدم معرفة العنوان أو مكان إقامة الشخص المكلفة بإعلانه ومن المآخذ على الإعلانات ما جاء في حكم محكمة العدل العليا والتي قالت فيه: (لا يعتبر تبليغ المحامي الذي قدم اللائحة الجوابية إذا لم يوجد في ملف الرسم الصناعي ما يشير إلى أن ذلك المحامي وكيلاً عن المستأنف أمام مسجل الرسوم الصناعية أو أنها عينت مكتب ذلك المحامي عنواناً لها للتبليغ) [٢].

يمكن تبليغ أو إعلان الأشخاص المكلفين أو المتأثرين بالقرار الصادر عن الإدارة بواسطة نشر القرار والنشر قد يأخذ إطاراً أو شكلاً معيناً لضمان وصول العلم، ومن طرق النشر المتعارف عليها وهي بواسطة الجريدة الرسمية وهذا ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م. والذي نص على أن (... تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقوم خلال ٦٠ يوماً من... أو

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٥٤) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ١٠٧٨.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٣٩١) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٤م، ص ٢٢٢.

من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى..)[1]. هـذا أو مـن الطرق الأخرى المتعارف عليها في الأردن وهي النشر في صحيفتين يوميتين اذا كان مكان المعني غير معروف وتم تأكيد ما جاء في القانون مـن خـلال حكـم لمحكمة العدل العليا قالت فيه: (احاطة الكافة علماً بـالقوانين والأنظمـة يكـون بنشرها في الجريدة الرسمية ويعتبر تاريخ النشر مجرباً لميعاد الطعن فيها) [2].

من طرق الإعلان ما يلصق على لوحات الإعلانات في الدائرة الإداريـة نفسها أو في مكان معين في المدينة أو القرية أو الحي أو في موقع العمل إضافة إلى إمكانية إلصاق الإعلان المكتبي على مدخل منزل المعني أو مكتبه أو محلـه التجاري في حال عدم وجوده أو وجود أحد ذويه.

في حين النشر في الصحف المحلية يتم في حال عدم العثور على الشخص أو أي احد من ذويه يتم النشر في صحيفتين يوميتين وهذا ما أكـد عليـه حكـم محكمة العدل العليا بقولها: (نشر دعوى الانتخابـات لنقابـة الممرضـين فـي صحيفتين يوميتين يجعل الطعن المقدم ضد الانتخابات بناء علـى هـذا السـبب مستوجب الرد)[3]، وبإتمام الإعلان والنشر تسري المدة المحددة للطعن بالقرار.

يجب ان يكشف النشر فحوى القرار كي يؤدي النشر غايته وذلك حتى يلم صاحب المصلحة بذلك تماماً سواء بنشر القرار أو بملخص عنه، ويجب أن يكون النشر بصورة كافيه للتعريف بالقرار وبعناصره ومحتوياته حتى يتمكن صـاحب الشأن من تحديد موقفه إزاء هذا القرار إما بالطعن أو عدم الطعن وجـاء حكـم لمحكمة العدل العليا قالت فيه: (يعتبر نشر علاوات غلاء المعيشة في الجريـدة الرسمية بمثابة تبليغ للكافة والطعن بهذه التعليمات بعد فوات المدة القانونية مردود شكلاً) [4].

---

[1] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (١٢)

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٢٦٥) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٥م، ص ٦١٠.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/١٦٨) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٤م، ص ١٢٩.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٥٣ هـ.ع) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧م، ص ٤١٥٧.

ان النشر والإعلان هي الوسائل المعنية بإيصال العلم إلى ذوي الشأن بالقرار حتى تبدأ المدة المحددة لسريان الطعن بالقرار إذاً فالغاية من النشر والإعلان هي وصول العلم والمعرفة بالقرار فإذا ثبت علم صاحب الشأن بالقرار فإن ذلك يكفي لبدء سريان المدة المقررة لرفع الطعن بالقرار على أن يثبت ذلك بدليل قاطع بعلم صاحب الشأن وهذا العلم يعرف بالعلم اليقيني وأكد ذلك حكم محكمة العدل العليا (ان العلم اليقيني بالقرار الصادر بالاستغناء عن خدمات المستدعي من تاريخ تنفيذه يجعل الدعوى مقدمة بعد أكثر من ٦٠ يوماً مقدمة بعد فوات المدة القانونية[١].

أن يكون العلم اليقيني شاملاً لمضمون القرار ومحتوياته وأن يلم به صاحب المصلحة حتى يتمكن من ان يقرر ويحدد موقفه من القرار بالموافقة أو الاعتراض عليه، وأكد ذلك حكم محكمة العدل العليا التي قالت فيه: (يجب الطعن بالقرار خلال المدة القانونية إذا علمت به المستدعية علماً يقينياً وبخلاف ذلك يقتضي رد دعواها شكلاً) [٢].

ان أي شك بالعلم اليقيني يؤثر فيه لأنه لا يمكن ان يقوم مقام الإعلان والنشر إلا إذا ارتبط في حدث أو واقعة أخرى تحدث مع صاحب الشأن ولا يعتبر العلم اليقيني لأي فرد من ذوي الشأن قرينة على علمه يقينياً بالقرار وأشار حكم لمحكمة العدل العليا إلى العلم اليقيني بقولها: (تقبل الدعوى على العلم إذا لم يتم تبليغ القرار المشكو منه أو لم يعلم به علماً يقينياً) [٣].

في حال تنفيذ الإدارة للقرار دون ان تقوم بإعلانه أو نشره فان ذلك الموقف يجعل ذوي الشأن يعلمون علماً يقينياً من خلال مشاهدتهم للإجراءات التنفيذية التي تقوم بها الإدارة التي تؤثر في مركزه القانوني وبذلك يقوم بالطعن والاعتراض على ذلك القرار الذي يتم البدء في تنفيذه على أرض الواقع العملي.

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٥٤٥) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ١٠٢٧.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٢/٥١٩) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٤م، ص ٧.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٢١٢) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٤م، ص ٤٨.

في أغلب الحالات فان العلم اليقيني يقوم على قرائن وهذه قد لا تصل في دلالاتها إلى مستوى الإعلان والنشر وأكد على ذلك حكم لمحكمة العدل العليا بقولها: (عدم تبليغ المستدعي أو علمه اليقيني بالقرار المشكو منه لا يوجب رد الدعوى شكلاً لعدم تقديمها ضمن المدة القانونية كونها مقدمة على العلم) [1].

ففي إحدى السوابق أمام محكمة العدل العليا حيث رفع الطعن بتاريخ ٢/١١/ ٢٠٠٩م طعناً بالقرار الصادر من المستدعى ضده – مجلس نقابة المحامين – برفض تسجيل المستدعى في سجلات النقابة بقرارها الصادر بتاريخ ١٢/ ٩/ ٢٠٠٩م علماً ان المذكور قدم اعتراضاً لمجلس النقابة على القرار بتاريخ ٥/ ١٠/ ٢٠٠٩م هذا ونص قانون نقابة المحامين لسنة ١٩٧٢م بالمادة (١/١٩) إن مدة ١٥ يوماً كميعاد للطعن عند رفض تسجيله.

وبناء على ما تقدم نجد أن المذكور علم علماً يقينياً ويقوم مقام التبليغ لغايات احتساب مدة الطعن، لهذا تقدم بعد فوات المدة المعينة لذلك تم رد دعواه لفوات الميعاد المحدد للطعن ولهذا جاء قرار محكمة العدل العليا بقولها: (أن مدة الطعن للمحامي الأستاذ والمتدرب في حال رفض تسجيله في سجلات النقابة هي ١٥ يوماً من تاريخ تبليغه، وبما أن المحامي اعترض على القرار فانه يعتبر علم بالقرار علماً يقيناً) [2].

قد يشترك في رفع الطعن عدد من الأشخاص ضد قرار إداري واحد يؤثر في مصالحهم بشكل مشترك وخاصة إذا اتحدت تلك المصالح للجميع في إلغاء القرار ويكون الجميع في مركز قانوني واحد إزاء القرار المطعون فيه شريطة ان ترد أسماءهم جميعاً في عريضة الطعن ولا يقبل من لم يرد اسمه بالعريضة حتى وان تأثر مركزه القانوني أسوة بالباقين ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها: (يعتبر عدم توجيه نسخة من الدعوى لاجتماع الهيئة العامة لنقابة الفنانين

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٨) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٤٢٣٤.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٦١) مجلة نقابة المحامين ٢٠١٠م، ص ٥٣.

إلى كل عضو في النقابة خطأً إجرائياً شكلياً مهماً يترتب عليه إلغاء العملية الانتخابية) [١].

من جانب آخر لا يجوز لأي شخص أن يطعن في عدة قرارات إدارية ألحقت الضرر بمصالحة إلا إذا كان هناك رابط وثيق بين كافة القرارات الإدارية المطعون فيها بشكل مجتمع وبعريضة واحدة، وبعكس ذلك ونظراً لعدم توافر رابط بين تلك القرارات فان الطعن لا يسري إلا على القرار الأول المدرج بعريضة الدعوى ويهمل النظر في باقي القرارات وعلى الطاعن أن يرفع طعناً في كل قرار على انفراد في حكم لمحكمة العدل العليا: (تختص محكمة العدل العليا بالطعن بقرار مجلس الوزراء بإعفاء سيارات القضاة من الدرجة العليا من الرسوم الجمركية) [٢].

ثالثاً تحضير الدعوى للمرافعة: يقع عبء تحضير الدعوى على قاضي الإلغاء بالاشتراك مع النيابة العامة الإدارية لمساعدة القاضي في تدقيق بينات القضية والأمور الفنية في الدعوى وجوانب الغموض.

يطرح القاضي الإداري إمكانية تقديم عرض بالتسوية بين إطراف الدعوى لتخفيف الجهد على الأطراف وعلى المحكمة فإذا تمت التسوية يدون ذلك في المحضر ويوقع عليه الخصوم أو وكلاؤهم القانونيين وبذلك ينتهي النزاع وبعكس ذلك يتم السير في الدعوى حتى الفصل فيها بواسطة المحكمة.

أكد قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بالمادة (١٧) على أن يقدم المستدعى ضده لائحة جوابية رداً على عريضة الدعوى خلال مدة (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه الاستدعاء ولرئيس المحكمة أن يخفض هذه المدة بناء على طلب المستدعي أو تمديدها بناء على طلب المستدعى ضده وذلك لمدة لا تقل عن (١٠) أيام، شريطة أن يقدم معللاً خلال المدة الأصلية لتقديم اللائحة الجوابية وفي جلسة محددة يثبت بها كل الأسباب الواردة بالطلب دون غيرها.

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٧٦) مجلة نقابة المحامين ٢٠١٠م، ص ٥٦٦.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٢/٣٣٧) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٤م، ص ١٩٩.

هذا وفي حال تخفيض أو إضافة أو تمديد المدة تحسب من تاريخ موافقة رئيس المحكمة على الطلب وهذا ما أكده حكم محكمة العدل العليا بقولها: (تقدم لائحة دعوى متممة لتصحيح الخصومة بعد فوات المدة القانونية يستوجب استبعادها) [1]، وفي حكم آخر قالت فيه (يعتبر عدم تقديم اللائحة الجوابية من لجنة شؤون الضمان خلال (١٥) يوماً من تاريخ التبليغ بأنها مسلمة بالوقائع الواردة في استدعاء الدعوى...) [2]

أما إذا كانت الدعوى مقامة على جهة أخرى غير أشخاص الإدارة العامة في الحكومة فلا تقبل اللائحة الجوابية فيها، إلا إذا كانت موقعة من محامٍ يوكله المطعون ضده ليمثله في جميع إجراءات ومراحل الدعوى حتى صدور الحكم النهائي.

يسري على اللائحة الجوابية جميع أحكام القانون المشار إليها سابقاً وان يقدم مع اللائحة الجوابية جميع المرفقات التي سوف يستند عليها المطعون ضده في إثبات دفاعه وهي تطابق المرفقات التي يقدمها المستدعي والمشار لها بالمادة (١٤) من نفس القانون، هذا وتبلغ اللائحة الجوابية للطاعن أو وكيله القانوني مع مرافقاتها للرد عليها خلال (٧) أيام من تاريخ تبليغها له.

ففي حكم لمحكمة العدل جاء فيه: (يدرج في استدعاء الدعوى موجزاً عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها بصورة محددة وبالتالي ترد الدعوى شكلاً إذا لم يدرج المستدعي في دعواه أسباب الطعن[3].

للمحكمة من تلقاء نفسها أن تدعو المستدعي (الطاعن) دون غيره للرد على استفساراتها أو تقديم إيضاحات معينة تتعلق بالدعوى وللمحكمة الحق برد الدعوى.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٥٩) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ١٠٦٤.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٥٤) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨، ص ٧٤.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٥٣٣) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ١١٦٠.

في حال ما ترى انه لا وجه لإقامتها وهذا ما جاء بالمادة (١٧/هـــ) مـــن نفس قانون محكمة العدل العليا لسنة ١٩٩٢م وفي حكم لمحكمـــة العـــدل العليـــا بقولها: (عدم صحة ما ورد ببينة المستدعي لفترة عمله المطلوب ضمها إلى مدة خدمته السابقة الخاضعة اختيارياً للضمان يوجب رفض عمله) [1].

يمكن للقاضي أن يكلف طرفي الدعوى المقامة أمامه أو أياً منهم بتقـديم لائحة إضافية أو أكثر لتوضيح أو لتفصيل الوقـائع أو الأسـباب الـواردة فـي استدعاء الدعوى الجوابية عليه أو في الرد على هذه اللائحة سواء قبل المباشـرة في نظر الدعوى أو في أية مرحلة من مراحل الدعوى وذلك كما جاء في المـادة (١٩) من نفس قانون محكمة العدل العليا ١٩٩٢م.

بعد تحديد الطلبات الأصلية للدعوى فقد يكون هناك طلبات لاحقـة علـى تقديم عريضة الدعوى والتي من الممكن ان تظهر أثناء سير الخصومة وقد تكون طلبات جديدة أو طلبات إضافية أو تكميلية نتيجة لنقص في الطلبات الأصـلية أو ثبت ارتباطها بها لاحقاً.

من احد الطلبات التي قد يتقدم بها الطاعن هو طلب وقـف تنفيـذ القـرار المطعون فيه وللمحكمة ان تصدر قراراً تمهيدياً تراه مناسباً في الـدعوى سـواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في نظرها ويتم ذلك بنـاء علـى طلـب صـاحب المصلحة في الدعوى من أطراف الدعوى ومن تلك القرارات قرار وقف التنفيـذ للقرار المطعون فيه وهو قرار مؤقت إذا رأت المحكمة ان نتائج التنفيـذ يتعـذر تداركها هذا وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية تقرر المحكمة مقدارها وشروطها، ولمصلحة الطرف الآخر وللغير ممن ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا تبين أن طلب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في الدعوى.

بعد تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة يعرض ملف القضية علـى رئـيس المحكمة الذي يقوم بإحالتها إلى إحدى الدوائر وطبقاً للنظام الـداخلي للمحكمـة،

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٣٧٨) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٥م، ص ٨٧٦.

وبعد تحديد تاريخ الجلسة الأولى التي ستنظر فيها الدعوى يقوم قلم المحكمة بإبلاغ ذلك الموعد لأطراف الدعوى، فإذا طلب رئيس المحكمة إيضاحات أو بعض التحقيقات أو تباشرها المحكمة بنفسها في تلك الجلسة هذا ويفضل لضرورة استقرار الأوضاع وثبات المراكز القانونية لأطراف النزاع أن لا يتم تكرار تأجيل الدعوى.

المبحث الثالث

النظر في دعوى الإلغاء والحكم فيها وكيفية التنفيذ

تقديم:

يتم تحديد موعد للنظر في الدعوى بأقرب وقت تراه المحكمة مناسباً بعد الانتهاء من إجراءات تبادل اللوائح أو انقضاء المدة المقررة للتحضير ويبلغ الموعد المحدد للنظر بالدعوى لأطرافها وهذا ما جاء بالمادة (٢٢) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م

بعد اكتمال مرحلة النظر بالدعوى تبدأ المرحلة الأخيرة والتي تتمثل في إعداد وصياغة الحكم والنطق به في الجلسة الأخيرة علانية أمام إطراف الدعوى، ومن بعد ذلك تتخذ الترتيبات لكيفية تنفيذ حكم المحكمة بعد أن يحوز على حجية الأمر المقضي به.

يناقش هذا المبحث: النظر في دعوى الإلغاء والحكم فيها وكيفية التنفيذ من خلال مطلبين.

المطلب الأول: النظر في دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: الحكم في دعوى الإلغاء وكيفيه التنفيذ.

المطلب الأول

النظر في دعوى الإلغاء

من المقرر قانوناً أن لمحكمة العدل العليا الهيمنة على الدعوى، وهي التي تعطيها وصفها وتكييفها القانوني السليم وتحدد نطاقها على ضوء طلبات المستدعي مستظهرة حقيقة أبعادها ومراميها، وذلك بناء على ما جاء بالمادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م حول اختصاصات المحكمة وما عهد لها من حق الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية.

أشار قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بالمادة (٢٤) إلى أن تنظر المحكمة في الدعوى المقامة أمامها مرافعة وبصورة علنية إلا إذا قررت المحكمة من تلقاء نفسها أو بموافقتها على طلب احد الأطراف في الدعوى أن تكون سرية أو يتم ذلك بناء على مقتضيات ومتطلبات المصلحة العامة، وهذا ما نص عليه الدستور الأردني ١٩٥٢م بالقول: (جلسات المحاكم علنية إلا إذا رأت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو محافظة على الآداب) [1].

في هذه المرحلة أو في أي مرحلة قد يطلب طرف ثالث أو أكثر التدخل في الدعوى إما لمساندة وتأييد احد طرفي الدعوى وهذا يعرف بالتدخل الانضمامي أو تبعي ويتم التدخل للدفاع عن حق المتدخل أو لمصلحة يدعي بها المتدخل لنفسه في مواجهة طرفي النزاع الأصلي ويعرف هذا التدخل بالتدخل الخصامي أو المخاصمة إضافة إلى التدخل أو الإدخال الإجباري أو الجبري والذي يحصل بناء على طلب احد الخصوم أو من النيابة العامة أو بأمر من المحكمة.

ما سبق ذكره أكد عليه الدستور ١٩٥٢م بالقول: (أن المحاكم مفتوحة للجميع ومصانة من التدخل في شؤونها)، ونص كذلك على (أن الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات) [2].

---

(١) الدستور الأردني،١٩٥٢م، م (٢/١٠١)

(٢) المرجع السابق، المواد (١/١٠١)، م (١/٦).

وجاء في قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بالمادة (٢٥) في انه أجاز لمن له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة ويتأثر في نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها أن يطالب بإدخاله في الدعوى كطرف ثالث فإذا اقتنعت المحكمة بالأسباب التي قدمها وبيناته فتقرر قبوله في الدعوى، ويتبع ذلك ان يقدم لائحة دفاعه خلال (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه قرار قبول طلبه.

بعد أن يقدم لائحة دفاعه يعلن بها باقي الأطراف للرد عليها خلال (١٥) يوماً من تاريخ تبليغها لهم وبعد الرد على لائحة دفاع المتدخل يدعى لحضور المحاكمة في الدعوى ويطبق عليه جميع إجراءات المحاكمة مع حقه في تقديم بيناته ومرافعاته بعد انتهاء أطراف الدعوى من تقديم بيناتهم.

في التدخل الانضمامي أو التبعي يهدف المتدخل من ورائه إما تأييد المدعي في طلباته تجاه المدعى عليه وأما تأييد المدعى عليه بطلب الحكم برفض دعوى المدعي، وان لكل من له مصلحة في إلغاء هذه القرار أن يتدخل إلى جانب المدعي لتأكيده ومساندته لكسب الدعوى وينطبق ذلك على كل من له مصلحة برفض الطعن.

أما الجوانب أو العوامل التي يجب مراعاتها في التدخل الانضمامي هي:

١ـ أن يكون الطعن بالإلغاء قائماً ومقبولاً من المحكمة.

٢ـ أن يكون طلب المتدخل بنفس المضمون لطلب الطرف الذي تدخل لتأييده بشكل كامل وليس جزئي.

٣ـ يجوز التدخل في أي دعوى إدارية شريطة ان يقبل من المحكمة.

٤ـ الحكم النهائي بالدعوى الأصلية يقيد حجة على المتدخل لأنه أصبح طرفاً في الدعوى.

٥ـ يشترط أن يكون للمتدخل مصلحة مشروعة تبرر تدخله في الدعوى.

أما في التدخل الخصامي حيث يختصم المتدخل طرفي الدعوى الأصلية طالباً له الحكم بحق يدعيه لنفسه، أي طلب خاص به ويتعارض مع طلبات الخصوم الأصلية لذا فهو يمثل دور المدعي وفي حال تخلي أي طرف من

أطراف الدعوى الأصلية عن دعواه أو انتهت بالنسبة له تبقى طلبات المتدخل قائمة حتى تفصل بها المحكمة إلا إذا قضت المحكمة ببطلان عريضة الدعوى الأصلية فالتدخل الانضمامي والخصامي يبطلان تبعاً لذلك.

أما ما يجب مراعاته من شروط أو عوامل في التدخل الخصامي ما يلي:

١ــ أن يتضمن طلب المتدخل مصلحته القانونية في حق له قائم ومباشر وشخصي.

٢ــ يجب أن يكون هناك علاقة تربط طلب المتدخل بالدعوى الأصلية تبرر تقديم الطلب.

يضاف إلى التدخل الانضمامي والتدخل الخصامي يوجد ما يعرف بالتدخل الجبري أو الإجباري أو الإدخال، وهو الذي يتم بغير إرادة المتدخل ويتم بناء على طلب احد الخصوم أو بأمر من النيابة أو بأمر من المحكمة التي تنظر الدعوى، هذا ويهدف الإدخال إلى إلزام الشخص المطلوب إدخاله تقديم وثائق أو مستندات تحت يده تتطلب العدالة أن تضمها للدعوى أو للحكم عليه بالطلبات موضوع الدعوى أو سيكون الحكم الذي يصدر فيها حجة عليه.

أكد قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م على عدم سماع طلب تأجيل النظر في الدعوى لدى المحكمة لأكثر من مرتين وللمدة التي تراها المحكمة مناسبة وذلك بناء على طلب خطي يقدم لها ويستند على أسباب محددة ويعزز الطلب بوثائق خطية، بما في ذلك التقارير المؤكدة لذلك إضافة إلى ذلك فان الدعوى ترد إذا تم رفعها للمرة الثانية وبنفس الموضوع أما محكمة العدل العليا.

ثم التأكيد على ذلك بحكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه: (النزاع في الدعوتين السابقتين والدعوى الحالية القائمة بين المستدعي ومجلس نقابة المحامين وفي الموضوع ذاته والتي تم ردهما يشكلان قضية مقضية للدعوى الحالية) [1].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/١٨) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ٧.

هذا وأكد نفس القانون في المادة (٢٨) منه على عدم جواز إسقاط أية دعوى لدى المحكمة إسقاطاً مؤقتاً أو تأجيلها لوقت غير معين وأكد نفس القانون بالمادة (٢٩) على أنه إذا وقع خلاف في الاختصاص في أي دعوى بين محكمة العدل العليا ومحكمة أخرى يتم تعيين المرجع للنظر في تلك الدعوى من قبل هيئة قضائية تتألف من رئيس محكمة التمييز وعضوية رئيس محكمة العدل العليا واحد قضاتها واثنين من قضاة محكمة التمييز يعينهم جميعاً المجلس القضائي.

استقر الفقه والقضاء على أن قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الإدارية مقررة للمصلحة العامة وللمصلحة الخاصة للأفراد على السواء، فان صدور القرار الطعين من جهة مشكلة تشكيلاً مخالفاً للقانون يجعل القرار الطعين حرياً بالإلغاء وهذا ما جاء بحكم لمحكمة العدل العليا[١].

عند المباشرة في نظر الدعوى يبدأ المستدعي (الطاعن) بسرد وقائع دعواه ويقدم بيناته لإثباتها وبعد ذلك يعرض المستدعى ضده (المطعون ضده) أوجه دفاعه ويحدد لائحته الجوابية ويقدم البينات، ثم تستمع المحكمة إلى المرافعات الأخيرة لكل الأطراف وتصدر حكمها في الدعوى في الجلسة نفسها أو في جلسة مستقلة.

وفي قضاء محكمة العدل العليا جاء فيه: (على المستدعي (الطاعن) ان يدرج في استدعاء الدعوى موجزاً عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن التي يريدها الطاعن من دعواه بصورة محددة)[٢].

أما فيما يتعلق باللائحة الجوابية ثم التأكيد إلى ذلك من خلال حكم محكمة العدل العليا فجاء قولها فيه: (يعتبر عدم تقديم اللائحة الجوابية من لجنة شؤون الضمان خلال الـ(١٥) يوماً من تاريخ التبليغ بأنها مسلمة بالوقائع الواردة في

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/١١٢) مجلة نقابة المحامين ٢٠١٠م، ص ١٤٢٠.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٤٨) مجلة نقابة المحامين ٢٠١٠م، ص ١٣٠٥.

استدعاء الدعوى وخاصة الفترة التي قررت المستدعى ضـــدها إلغـــاء شـــمول المستدعي بها إضافة إلى ذلك ثبوت وقائع الدعوى خلال البينات المقدمة فيها). [1]

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٥٤) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ٧١.

المطلب الثاني

الحكم في دعوى الإلغاء وكيفية التنفيذ

بعد قيام المحكمة بإجراء المداولة وسماع المستدعي بسرد وقائع دعـواه وتبادل المذكرات وإجراء التحقيقات والرد من قبل أطراف النزاع وسماع أوجـه دفاعهم والإطلاع على جميع البينات والمستندات عندها تكون الدعوى قد استوفت جميع عناصر مكونات الرأي القضائي للحكم فيها عند تلك اللحظة يتم إقفال باب المرافعة الأخيرة وتقطع صلة الخصوم بالقضية، أي يعني عدم السماح بإدخـال دفوع جديدة أو طلبات عارضة أو أدلة أو مستندات جديدة، ولا يسمح بالتدخل في الدعوى أي حجز القضية للحكم فيها.

أشار قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لـسنة ١٩٩٢م بالمـادة (٢٦) على أنه (...... بعد ذلك تصدر المحكمة حكمها في الدعوى بإجماع أو بأكثريـة آراء الهيئة الحاكمة وذلك في الجلسة ذاتها أو في أي جلسة أخرى تعقـدها لهـذا الغرض وذلك خلال مدة لا تزيد على شهر واحد على أن يسجل المخالف رأيـه في الحكم خطياً).

بما أن حكم محكمة العدل العليا في دعوى تقام لديها قطعياً ولا تقبـل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريقة من الطرق يتوجب تنفيذه بالصورة التي صـدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الـدعوى فتعتبـر جميـع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار وهذا ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بالمادة (٢٦/ب).

إن إقفال باب المرافعة من قبل المحكمة لا يعتبر حكماً قطعياً وإنما يجوز العدول عنه بناء على طلب أحد الخصوم أو تعدل عنه المحكمة من تلقاء نفـسها، وهذا مشروط بإعلان فتح باب المرافعة من جديد في الجلـسة المحـددة للنطـق بالحكم وذلك بناء على أسباب جديدة تثبت بالمحضر.

يمكن أن يتم فتح باب المرافعة من جديد إذا رأت المحكمة أنه لابد من استيضاح بعض عناصر الدعوى أو يتم تقديم دفع جوهري يتقدم به أحد الخصوم وله تأثير في الحكم على الدعوى، والحالة الأخيرة التي تجبر فتح باب المرافعة هو تغيير أحد القضاة بعد إقفال باب المرافعة.

يترتب على الحكم الصادر في دعوى الإلغاء الآثار التي نورد منها: [١]

١-إن دعوى الإلغاء دعوى مراقبة المشروعية وبهذا تتحرك سلطه المحكمة للبت في أن القرار مشروعاً أو غير مشروع دون البحث في مدى ملاءمة القرار وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا لم يرد في البينات ما يفيد تجديد ولاية المجلس التأديبي بجامعة مؤتة فيكون القرار الصادر عنه قد صدر عن جهة غير مختصة فتقرر إلغاءه) [٢].

٢- الحكم في الإلغاء يتمثل في شطب الطعن أن تثبت مشروعية القرار أو إلغاء القرار إذا وجد به عيب، شريطة أن لا يتجاوز الحكم إلغاء القرار، ففي حكم محكمة العدل العلياء جاء قولها (يعتبر القرار الصادر عن مجلس بلدية السلط بناء على تنسيب لجنة التحقيق وليس بناء على تنسيب مجلس التأديب مشوبا بعيب الشكل ومستوجب الالغاء) [٣].

٣- إذا صدر الحكم بالإلغاء، عندها يقوم الطاعن باللجوء إلى القضاء أو للجهة الإدارية لتنفيذ الحكم، وإذا رفضت الإدارة أو امتنعت عندها يمكن اللجوء إلى المحاكم المدنية المختصة لاقتضاء الحق المترتب على إلغاء القرار الإداري، وكذلك من خلال دعوى التعويض.

ففي الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا جاء قولها (الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء يصدر بدرجة نهائية فإذا قررت المحكمة

---

[١] د. وهبي محمد مختار، ورقة عمل بعنوان : درر القاضي في دعم وتعزيز مبدأ المشروعية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٩م، ص٢٢٠.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٤٤٨) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٧م، ص ٦٠٠.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٥٨) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨ م، ص ١١٥.

أمراً فلا يجوز الطعن فيه ثانية)[1]. وفي حكم آخر جاء قولها (القرار الصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من الجهة الإدارية هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء أمام المحكمة) [2].

تنتهي دعوى الإلغاء بإصدار الحكم فيها كنتيجة طبيعية لإنهاء الخصومة ومن شروط الحكم الصادر في دعوى الإلغاء ما يلي:

١ــ تنظر المحكمة ويصدر حكمها بشكل علني أي علانية النطق بالحكم وهذا ما أكد عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، والذي نص على أن (تنظر المحكمة في الدعاوي المقامة لديها مرافعة أو بصورة علنية إلا إذا قررت من تلقاء نفسها أو وافقت على طلب أحد الفرقاء النظر في أي دعوى سراً وذلك بناء على مقتضيات المصلحة العامة) [3]. وهذا الطرح ينطبق على جميع الإجراءات المتخذة في جميع مراحل دعوى الإلغاء أمام المحكمة.

٢- أن يكون حكم المحكمة حسياً، أي المبررات التي أدت إلى اقتناع المحكمة بالرأي الذي توصلت إليه بكل وضوح من خلال ذكر الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي استندت إليها المحكمة في إصدار حكمها لموضوع الدعوى ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه(التشابه الجزئي في بعض حروف العلامة او كلماتها ليس من شأنه ال يؤدي الى غش الجمهور[4] .

٣- على المحكمة أن تفصل في طلبات المدعي بشكل محدد إضافة لذلك مصاريف الدعوى وأتعاب المحامي، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر الترخيص الممنوح للشركة المستدعية من مجلس ادارة هيئة تنظيم قطاع النقل حقا مكتسب لها ولا يجوز المساس به) [5]، وتضمين الخاسر

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٣٣) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٥م، ص ٧٨١.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٧) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ١١٠.

[3] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (٢٤).

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٠٤) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ١٤٥.

[5] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٦٣) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص١٢٣.

رسوم واتعاب المحاماه وهذا تم التأكيد عليه في قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، بالمادة (٣٠) منه على وجوب دفع رسوم المحكمة حسب النص (عندما تصدر المحكمة حكمها النهائي في الدعوى تحكم فيه بالرسوم ومصاريف الدعوى كاملة على الطرف الخاسر فيها، وبنصفها إذا خسر جزءاً منها، وأما أتعاب المحاماة فتقررها المحكمة وفقاً لما تراه متناسباً مع الدعوى والجهد الذي بذل فيها) ، وتم تأكيد هذا النص القانوني بحكم جاء فيه (يقتضي رد الدعوى... إذا لم يقدر المستدعي قيمة الضرر الذي لحق به ابتداء الغايات دفع الرسوم ولم يدفع أي رسم لهذه الغاية مما يتوجب الرد) [١].

٤- أن يكون منطوق الحكم متفقاً ومطابقاً للأسباب أو المبررات التي صدر الحكم بموجبها وفي حكم لمحكمة العدل العليا قالت فيه (يجوز لأي شخص ذي مصلحة ان يطلب الغاء تسجيل اي علامة تجارية اذا لم يتم استعمالها خلال السنوات الثلاثة الاخيرة) [٢].

٥- أن يقتصر الحكم على طلبات الخصوم دون تجاوزها، وأكد ذلك قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، بالمادة (١٧) منه بقولها (... على أن يثبت كل طرف في الدعوى الأسباب التي أوردها في طلبه دون غيرها، وكذلك حكم محكمة العدل العليا بقولها (لا يجوز للمحكمة أن تحكم للمدعي بمبلغ يزيد عما حدده في دعواه) [٣].

٦- أن يبين منطوق الحكم صيغة التنفيذ: هذا وأكد القضاء على أن ينفذ الحكم بالصورة التي صدر بها على أن تلغى جميع التصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار وأن تلغي من تاريخ صدور ذلك القرار، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن الحكم الصادر عن محكمة العدل

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٧) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ١١٠.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٣٣) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ١٣٥.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٣٠) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ٩٥.

العليا في دعوى الإلغاء يصدر بدرجة نهائية، فإذا قررت أمراً فلا يجوز الطعن به ثانية)[1]، اي قابل لتنفيذ .

الآثار التي قد تترتب على صدور الحكم القضائي نورد منها:

١- بعد صدور الحكم في دعوى الإلغاء تخرج الخصومة عن ولاية القاضي القضائية لأنه أصدر الحكم فيها، ولا يجوز للقاضي العدول عما قضى به ولا يستطيع تحويله أو إحداث أي شيء في صيغة أو مضمون الحكم بعد النطق به أمام الأطراف وذلك كقاعدة عامة، علماً بأنه يمكن أن يستثنى منها بعض الحالات المرتبطة بشكل الحكم وليس بمضمونه كتصحيح نصوص الحكم سواء بناء على طلب أحد الخصوم أو من قبل المحكمة من تلقاء نفسها تعمل على تصحيح نص الحكم إذا وقع في منطوقه غموض أو لبس طُلب من أحد الخصوم تفسيره، وبالمحصلة يخرج النزاع من ولاية المحكمة.

٢- حجية الأمر المقضي به والمتمثلة في أن أي حكم يصدر عن أي محكمة بشكل نهائي ومستوفي صحته من حيث الشكل الإجرائي وصحة الاجتهاد الموصل إلى وجه الحق من الناحية الموضوعية، عندها يعتبر الحكم حجة تجاه الكافة وقوته محمية بقوة القانون والقضاء ولا يعد النزاع في الدعوى مطروحاً في المحكمة نفسها أو في المحاكم الأخرى[2].

يمكن التعرف على الأحكام القضائية من حيث قوة حجتها القضائية كما يلي:

أـ الحكم الابتدائي: هو الحكم الذي يصدر عن المحكمة في جانب معين من جوانب الدعوى وذلك لضمان تثبت وقائع الدعوى والظروف المحيطة بقصد إصدار الأحكام والفصل في الدعوى الأصلية وهذه الأحكام قابلة للطعن فيها بالاستئناف، ومثل هذا الحكم له علاقة بالإجراءات.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٣٣) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٥م، ص ٧٨١.

[2] د. عبد الله بن عبد العزيز الدرعان، القواعد الإجرائية في المرافعات الشرعية، مكتبة التوبة، السعودية، ٢٠٠٨م، ص ١٥٥.

ب. الحكم المؤقت والذي يصدر لتحقيق غاية محدودة ويحافظ على استمرار هذه الغاية حتى يصدر الحكم النهائي في الموضوع الأصلي في الدعوى وهو قابل للطعن وينتهي تأثير ومفعول هذا الحكم بصدور الحكم النهائي ومن الأمثلة على تلك الأحكام هي أحكام منع التصرف في شيء معين حتى صدور الحكم فيــه، وكذلك الحكم المؤقت بمنع تنفيذ القرار الإداري والذي يعرف بالقــانون قــرار وقف التنفيذ.

جـــ. الحكم غير القطعي: وهو الحكم الذي تصدره المحكمة في الدعوى على وجه لا ينهي ولا يحسم النزاع وهو حكم يصدر لغاية محددة وهو قابل للاستئناف وهو يتطابق في نتائجه مع الحكم المؤقت ولكنه يصدر بالموضــوع بــشكل كامل وتبدأ مواعيد الطعن فيه من تاريخ إصداره.

د. الحكم النهائي: هو الحكم الذي يصدر في المحكمة ويستنفذ جميع مراحل الطعن ولا يقبل الاستئناف أمام أي محكمة، بالرغم من أنه يقبل الاعتراض عليه إذا كان غيابياً.

هـــ. الحكم القطعي: هو الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى الأصلي وهــذا الحكم ينهي النزاع بشكل كامل ولا يعرض على أي محكمة ويثبت الحقــوق التي قررها لأصحابها فلا تسقط إلا بالتقادم.

و. الأحكام الحائزة على قوة الأمر المقضي به، هي كل الأحكام التــي لا تقبــل الطعن فيها بأي طريقة من طرق الطعن العادية أمام القضاء ويعتبــر هــذا الحكم حجة على الكافة، واستقر الفقه والقضاء والقانون على عدم الطعن في تلك الأحكام.

يقصد بمصطلح الطعن في الأحكام هو عدم القبول والرضا مــن الحكــم القضائي، ورفع الطعن فيه لوجود عيب أو خطأ في الحكم أو فــي الإجــراءات والبينات والأسباب التي أدت إلى إصدار الحكم بذلك المضمون ويتم الطعن فــي الحكم القضائي بالأغلب أمام المحاكم الأعلى درجة من المحكمة التي أصــدرت الحكم.

الآثار التي قد تترتب على الأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء وحجيتها:

١- يصدر الحكم القضائي برفض وعدم قبول دعوى الإلغاء ويحدث ذلك إذا لم تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التي توجب الطعن في القرار الإداري والمتمثلة بعدم الاختصاص، ومخالفة القانون، أو لعيب في الشكل والإجراءات، وعيب إساءة استعمال السلطه (الانحراف بالسلطه)، إضافة إلى ذلك برفض أو رد الدعوى أو شطبها إذا لم تتوفر الشروط المطلوبة في عريضة الدعوى المرفوعة أمام المحكمة، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه القول (القرار المطعون فيه قد صدر موافقاً لقانون الضمان الاجتماعي والتعليمات التنفيذية الصادرة بموجبه وأن أسباب الطعن لا ترد عليه وتغدو الدعوى مستوجبة الرد)[١].

أكد قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بالعديد من مواده على الشروط التي تقبل بها دعاوى الطعن بالإلغاء للقرار الإداري وفي حال عدم توفر الأسباب والشروط يتم رد الدعوى[٢].

٢- قد يصدر الحكم القضائي بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إذا تبين للمحكمة وبناء على طلب من صاحب الشأن بأن تنفيذ القرار يؤدي إلى نتائج خطيرة يصعب جبرها مادياً أو معنوياً وهذا ما أكد عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، بقوله (للمحكمة إصدار قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى.... بناء على طلب معلل من صاحب الشأن من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها...) [٣].

٣- الإلغاء الكلي أو الجزئي في الموضوع الأصلي للدعوى في حال قبول الدعوى أي الإلغاء الكلي للقرار الإداري أو لجزء منه، هذا والإلغاء الكلي

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٤٦) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ٥٥.

[٢] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، المواد (٦١٠، ١٣٦)

[٣] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (٢٠).

ينهي جميع آثار القرار من لحظة صدور القرار أما الإلغاء الجزئي يمكن أن يشمل جزء أو أكثر من القرار على أن لا يشمل جميع أجزاء القرار وخاصة في القرارات الفردية ذات العلاقة بالوظيفة العامة في الخدمة المدنية والمتعلقة في شئون الموظفين العموميين وأكد ذلك حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (يجوز الطعن بقرارات مجلس نقابة المحامين بشأن حقوق التقاعد والضمان الاجتماعي حال رفض الطلب كلياً أو جزئياً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار) [١].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا يؤكد على قبول الدعوى والحكم بصحة القرار الإداري حيث قالت فيه (إن قرار المستدعى ضدها موافقاً للقانون وأن أسباب الطعن لا ترد عليه مما يتعين معه رد الدعوى) [٢]، وفي حكم آخر لها تؤكد على إلغاء القرار المطعون فيه بشكل كامل (حيث ذهبت المستدعى ضدها – لجنة شئون الضمان – بقرارها المطعون فيه أي خلاف ما توصلت إليه المحكمة، فيكون قرارها مخالفاً للقانون وأن أسباب الطعن ترد عليه مما يتعين إلغاؤه) [٣].

٤- الحكم في دعوى الإلغاء شأنه من حيث الأثر شأن أي حكم قطعي يحوز على حجية الأمر المقضي به وذلك من خلال الأمور التالية:

الأمر الأول: انتهاء ولاية المحكمة بالنسبة للحكم الصادر عنها، فلا تقدر المحكمة أن تعدل أي خطأ أو تفسير أي غرض في منطوق الحكم، هذا ومعظم المنازعات الإدارية تدخل في ولاية اختصاص محكمة العدل العليا دون سواها، وهذا ما أكده قضاء المحكمة بقولها (البت في اختصاص محكمة العدل العليا ولائياً يتقدم على غيره من الدفوع الشكلية) [٤].

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٢٨) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ١١٥٥.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٣٤) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ٤٣.

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٤٦) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ٥٥.

(٤) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٤) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ٣٤.

الأمر الثاني: أن ما ينتهي إليه الحكم من قرار يصدر عن محكمة العدل العليا يعتبر صحيحاً وهو قرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس ولا يعرض على أي محكمة أخرى، وهذا ما أكده قانون محكمة العدل العليا بقوله (يكون الحكم في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريقة من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار) [١].

الحجة المطلقة والنسبية للأحكام الصادرة بالإلغاء: فالحجة المطلقة تعني أن الحكم الصادر عن المحكمة بإلغاء القرار الإداري تكون حجة على الكافة الأمر الذي يعني أن حكم الإلغاء وحده هو الذي تكون له حجية مطلقة أما بقية الأحكام فتحوز فقط حجية نسبية، ويعني ذلك أن أثر هذا الحكم يتجاوز من صدر في مواجهتهم ليتقيدوا ويتقيد به كل طرف في الدعوى، هذا ويمتد الأثر إلى الكافة، وكل من له مصلحة أن يتمسك بذلك الإلغاء سواء كان طرفاً في الدعوى أم لا، لأن موضوع هذا القضاء لا يتعلق بأي حق شخصي وإنما يتعلق بالقانون العام.

أما الحجية النسبية والتي تعني أن الحكم الصادر بالدعوى لا يتعدى أثره أطراف الخصومة، أي لا يدفع به إلا في مواجهة هذه الأطراف إذا عادوا للطعن مرة أخرى، في نفس الموضوع ولذات الأسباب، أما إذا اختلف عنصر من العناصر التالية (الأطراف- الموضوع- السبب) فإن هذه الحجية لا تقف عقبة في وجه إقامة الدعوى من جديد عند توفر الشروط اللازمة لذلك.

---

[١] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (٢٦/ب).

٥- تقر الحق المثبت: الأصل في أن الأحكام القضائية مقررة للحقوق ومثبتة لها، لأن قصد المدعي من دعواه هو إثبات حقه وتقريره حتى يتمكن من المطالبة بالتنفيذ استناداً إلى القوة التي قررها الحكم.

أكد قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بإحدى مواده على وجوب تنفيذ الحكم القضائي بالصورة التي صدر فيها ويكون قطعياً ولا يقبل أي اعتراض أو مراجعة[١]، وبموجب حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (عدم تنفيذ وزير الصحة لقرار محكمة العدل العليا المتضمن إلغاء قرار إعفاء المستدعي من إدارة المستشفى ليعمل في مجال اختصاصه في المستشفى مخالف لمبدأ المشروعية مما يتعين إلغاءه، وأن القرار الصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام المحكمة من جهة الإدارة قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء لدى محكمة العدل العليا) [٢].

فعند صدور حكم بإلغاء قرار إداري معين فإن ذلك يعني إعدامه ويعتبر كأنه لم يكن، ومن تاريخ صدوره أي بأثر رجعي وليس من تاريخ صدور الحكم ذاته بالنسبة للكافة، ويترتب على الإدارة إزالة جميع آثار القرار وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصداره.

كيفية تنفيذ الإدارة للحكم بإلغاء القرار الإداري يتطلب ذلك عدة متطلبات منها:

المتطلب الأول: المتطلب السلبي والذي يتمثل في امتناع الإدارة عن تنفيذ قرارها الملغي، وكذلك عدم إعادة إصداره مستقبلاً بنفس الصيغة الأولى بل يصدر بحسب مضمون قرار المحكمة والذي صدر بإلغاء القرار، هذا وإذا قامت الإدارة بتنفيذ القرار الملغي بحكم المحكمة عندها تعتبر الإدارة هي المسؤولة عن التعويض للمحكوم له كنتيجة لعدم إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الإلغاء، هذا وأكد حكم سابق تمت الإشارة إليه لمحكمة العدل لعليا بالقول (القرار الصريح

---

[١] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (٢٦/ب).

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٧) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ١١٠.

والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة هو قــرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء لدى المحكمة) [1].

المتطلب الثاني: المتطلب الإيجابي والذي يتمثل في ضرورة تنفيذ حكم الإلغــاء بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي وإزالة جميع آثار القرار الملغي من تاريخ صدوره، وأكد ذلك حكم لمحكمة العدل العليا جــاء قولهــا بــه (الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء يصدر بالدرجة النهائية، فإذا قررت أمراً فلا يجوز الطعن فيه ثانية)[2].

التنفيذ الإيجابي يتطلب من الإدارة سحب جميع القرارات التــي صــدرت تأسيساً على القرار الملغي أو التي تعتبر قرارات فرعية تستند في وجودها إلــى القرار الأصلي الذي حكم بإلغائه.

من الالتزامات الإيجابية التي يتطلب من الإدارة ضرورة إزالــة الآثــار المادية التي تكون قد ترتبت على تنفيذ القرار الملغي، ففي حكم لمحكمــة العــدل العليا جاء فيه (سحب المحافظ قراره بفرض الإقامة الجبريــة علــى المــستدعي بجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية وغير ذات موضوع) [3].

من الالتزامات الإيجابية التي يتطلب من الإدارة ضرورة اتخاذ قرار جديد بدلاً من القرار الملغي من أجل تصحيح الأوضاع القانونية للمحكــوم لهــم فــي دعوى الإلغاء ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يطبق حكم الفقره(ه) من المادة ٤٣ من قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٩ لسنة٢٠٠١ م على العاملين في الشركات المساهمة غير الاردنية مادامت مسجلة في سجل الــشركات كــشركة مساهمة عامة) [4].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٧) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٩م، ص ١١٠.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٣٣) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٥م، ص ٧٨١.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٣٣) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧م، ص ٤٢٠٤.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم(٢٠٠٧/٧٩) مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٨م، ص ٩١.

الجزاءات لمخالفة أحكام المحاكم:

في حال عدم امتثال الإدارة والأفراد لتنفيذ حكم المحكمة الصادر للفصل في دعاوى الإلغاء للقرارات الإدارية فإنه يرقى إلى مستوى الجريمة ويعاقب عليها القانون طبقاً لنص قانون العقوبات الأردني رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠١م والذي نص على أن (يعاقب بالحبس حتى أسبوع أو بالغرامة حتى خمسة دنانير أو بكلتا العقوبتين لكل من امتنع عن تنفيذ أي قرار تصدره أية محكمة نظامية من أجل القيام أو عدم القيام بأي فعل ويعاقب بالعقوبة ذاتها من يمنع منعاً فعلياً إقامة عمل.... قد صدر الترخيص بذلك من السلطات المختصة بإنشائها) [(١)].

في حال صدور حكم بإلغاء القرار الإداري على سبيل المثال فإن على المحكوم له في هذه الحالة الحق برفع دعوى جنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة، إضافة إلى ما استقر عليه القضاء الإداري على أن للمحكوم له حق طلبه التعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء إصدار القرارات الإدارية المعيبة والتي صدر الحكم القضائي بإلغائها.

أكد قضاء محكمة العدل العليا بإقرار عقوبة التعويض للمتضرر في حال إلغاء القرار الإداري المعيب بقولها (يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطه الإدارية لصلاحياتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها وإذا أساءت استعمال سلطاتها وعدم تنفيذ حكم المحكمة) [(٢)].

أما الجزء المدني والذي يتمثل في التعويض الذي يحصل عليه صاحب الشأن سواء من جانب الإدارة أو من جانب الموظف المسؤول شخصياً أو من الجانبين متضامنين، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو وقوع الخطأ والضرر

(١) قانون العقوبات الأردني رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠١م، م (١/٤٧٣).

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٣) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧م، ص ٤١٩٦.

والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، ولا محل للمطالبة بالتعويض ما لم يثبت وقوع الضرر جراء إغلاق محل المستدعية، وفي نفس الحكم قالت أيضاً (توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ لمخالفتها قانون الحرف والصناعات دون أن يكون المحافظ مختصاً بذلك من شأنه إلحاق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على التعويض عن هذا الضرر المعنوي) [1].

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٣٠) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧م، ص ٤٢١١.

الفصل الثالث

شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري

الفصل الثالث

شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري

تقديم :

على محكمة العدل العليا - المحكمة الإدارية - التي يرفع أمامها الدعوى لإلغاء القرار الإداري أن تفكر مبدئياً في مسألة خضوع الطعن لاختصاصها، ومن ثم التعرض لموضوع الدعوى والتحقق من الشروط الواجب توافرها في عريضة الدعوى حتى تلقى قبولاً لها، إضافة إلي الشروط المفترض توافرها في شخص الطاعن والشروط ذات العلاقة بالمواعيد المحددة قانوناً.

تضاف إلى ذلك هناك شروط تتعلق بالقرار الإداري نفسه، والشروط التي تتعلق بالتظلم الإداري وجميع هذه الشروط تعتبر ملزمة للإدارة إذا أقرها المشرع من خلال القوانين.

نناقش هذا الفصل: شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري من خلال المباحث:

المبحث الأول: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري المطعون فيه.

المبحث الثاني: الشروط الشخصية والشكلية والإجراءات المتعلقة بقبول عريضة الدعوى.

المبحث الثالث: الشروط الخاصة بالمواعيد المحددة لدعوى الإلغاء.

المبحث الأول

الشروط المتعلقة بالقرار الإداري المطعون فيه

تدور دعوى الطعن الإداري وجوداً وعدماً مع القرار الإداري, فإذا انتفى القرار أصبحت دعوى الطعن الإداري غير مقبولة شكلاً دون تطرق المحكمة إلى بحث شروط قبول الدعوى كشرط المصلحة والصفة لمقدم الطعن.[1]

من المسائل التي يجب الأخذ بها في الاعتبار عند تقديم الدعوى لأي محكمة أن يتم التأكد من اختصاص المحكمة بالموضوع المطروح أمامها بالدعوى، ومن ثم البحث في شروط قبول عريضة الدعوى، ففي حكم لمحكمة العدل العليا حيث جاء قولها (قرار إعلان الفوز في الانتخابات هو القرار الإداري القابل للطعن أمامها).[2]

يشترط في القرار الإداري المطعون فيه أن يكون صادر من جهة إدارية وطنية وموضوعة موضوعا إدارياً، وان يكون القرار قراراً تنفيذياً أو نهائياً وان يلحق آثاراً في المراكز القانونية للأفراد أو الجهات المتأثرة بالقرار ففي قضاء محكمة العدل العليا حيث قالت فيه (تختص محكمة العدل العليا بنظر الطعن بالقرار الصادر عن اللجنة العليا للجناح العسكري في جامعة مؤتة) [3]،وفي حكم آخر لها جاء فيه (لا يعتبر كتاب مدير الجمارك الذي يتضمن تبليغ المستدعي قرار وزير المالية باعتباره معزولاً من الوظيفة قراراً إدارياً قابلاً للطعن) [4].

من الضروري لقبول أي طعن يرفع أمام المحكمة العدل العليا يجب الأخذ بالشروط والمفترض توفرها في القرار الإداري عند الطعن به ونوردها بشيء من التفصيل كالآتي:

---

[1] د. يس عمر يوسف + القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، ط١، شركة ناس للطباعة، القاهرة لسنة ٢٠٠٩م، ص ٥٥.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٣٨٠ /٢٠٠٣) مجلة نقابة المحامين لسنه ٢٠٠٤ م، ص ٢٨٣.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٣٨٥/٢٠٠٣) مجلة نقابة المحامين لسنه ٢٠٠٤م، ص ١٧١.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٣٨ /٢٠٠٣) مجلة نقابة المحامين لسنه ٢٠٠٤ م،ص١٨٥

أولاً – أن ترفع الدعوى في قراراً إدارياً:

أن يكون موضوع دعوى الإلغاء قراراً إدارياً وإلا سيحكم القاضي بعدم قبول الدعوى وردها قبل البحث في موضوع المنازعة من تلقاء نفسه وإذا لم يتم ذلك فإن الطرف المطعون ضده سيقدم دفعاً بعدم وجود قرار إدارياً قابلاً للطعن وبالتالي فإن قبول الدعوى ليس قانونياً، وهذا ما تم التأكيد عليه في قضاء محكمة العدل العليا بقولها (لا تعتبر المشروحات الصادرة عن وزير المياه والري على استدعاء الطاعن.....قراراً إدارياً قابلاً للطعن). [1]

القرار الإداري القابل للطعن يجب أن تتوفر فيه جميع عناصر القرار الإدارية ومن هذه العناصر :

١. القرار الإداري هو ما عرف بالقانون الإداري على إنه (إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة بما لها من سلطه عامة بمقتضى القوانين والأنظمة (اللوائح) وذلك بقصد أحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة).[2]

تم تحديد القرار الإداري في حكم محكمة العدل العليا عن باقي القرارات التي تصدر عن الرجل الإداري وذلك بقولها (لا يعتبر كل قرار يصدر عن سلطه إدارية قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء، ولا يعتبر من قبيل المنازعة الإدارية التي تختص بها محكمة العدل العليا، إذ لابد أن يكون القرار بحكم فحواه ومضمونه قراراً إدارياً، وأن تكون المنازعة ذاتها إدارية في ضوء السلطات والاختصاصات المخولة للجهة الإدارية [3] .

٢. أن يكون موضوع الدعوى في القرار الإداري إيجابياً أو سلبياً حتى يكون محلاً للطعن بالإلغاء، هذا وقد يصدر القرار الإداري إيجابياً بالموافقة على طلب المتظلم أو رفضه وعلى هذا يكون موقف الإدارة واضح وصريح أي

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٧٨ / ٢٠٠٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص ٥٩٨.

[2] د. محمود عاطف البنا، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠م، ص١٣٩ + د. مصطفي أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١م، ص١٩

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٣١٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١٠٧٦.

بشكل إيجابي، أما إذا لم تعير الإدارة اهتمام بالطلب ولا تعلن رأيها لذلك فهذا يشكل قرينة على التعبير السلبي لموقف الإدارة، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري على أن هذا التصرف يعتبر قراراً إدارياً سلبياً عند امتناع الإدارة عن الرد أو اتخاذ أمر معين.

التصرفات العمدية التي تعبر عن امتناع الإدارة عن الوفاء بالتزاماتها القانونية بأن تصدر قراراً إدارياً معيناً بلا أدنى تقدير وعدم انصياع الإدارة للنصوص القانونية وهذا نوع من التمرد، وأكد عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنه ١٩٩٢م بقوله (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها)(١)، وأجاز القانون الطعن بهذه القرارات.

وأكد حكم محكمة العدل العليا على رفض الإدارة للطلب وعدم الإجابة أو الرد عليه وذلك بقولها (إذا لم يتخذ مجلس نقابة المحامين قراراً إيجابياً أو سلبياً بخصوص الطلب خلال ثلاثين يوماً من تقديمه فيعتبر قراراً ضمنياً برفض الطلب)(٢).

إضافة إلى الطعن بالقرارات الإدارية الإيجابية والسلبية يمكن الطعن بالقرارات الإدارية المنعدمة وذلك من خلال النص على ذلك بقانون محكمة العدل العليا بقوله على أنه (تقبل دعوى الطعن بالقرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد) (٣).

الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة تخرج من نطاق الطعن حتى وان كان يقصد بها تحقيق آثار قانونية وإن كان القانون يرتب عليها آثار معينة فهذه يطعن بها أمام المحاكم المدنية باعتبارها نزاع لا يتعلق بالقرارات الإدارية.

---

(١) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنه ١٩٩٢م،ص١٧.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٩٩) مجلة نقابة المحامين لسنه ٢٠٠٨م،ص٣.

(٣) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنه ١٩٩٢م،ص(١٢/ج).

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على ضرورة تقديم دعوى الطعن بشكل مباشر من خلال حكمها بالقول (لا يوجد بأوراق الدعوى ما يثبت أن الطاعن تقدم بطلب إلى مجلس الوزراء أو لوزير الداخلية بشكل مباشر وأن الادعاء بإرسال الأوراق بالفاكس إلى هاتين الجهتين لا يغني عن تقديم طلب مباشر لهم، وان لا ينسب ضدهم إصدار قرار إداري يقبل الطعن بالإلغاء لذا ترد الدعوى)[1].

٣. أن يكون القرار الإداري مكتوباً: إن ما استقر عليه القضاء الإداري هو عدم وجود صيغة معينة للقرار الإداري وقد يصدر القرار مكتوباً مع إمكانية إصدار بعض القرارات الإدارية التي تتطلب استجابة فورية وآنية للتنفيذ، وكما هو في القرارات التي يصدرها رجل المرور على الطرق والذي يعبر عن قراره بالإشارة أو بالصفارة أو العصا.

أما ما يتعلق بصيغة القرار القابل للطعن يجب أن يكون مكتوباً وبخط واضح وصريح وموضحاً من أستاذ محامي لدية الخبرة الكافية ويوكل من صاحب الشأن بالقضية حتى الفصل فيها، وأكد ذلك ما جاء بقانون محكمة العدل من خلال ما نص عليه بإرفاق صورة من القرار المطعون فيه باستدعاء الدعوى أو عريضة الدعوى وجاء النص (يرفق باستدعاء الدعوى بالبينات... كما يرفق بالاستدعاء صورة عن القرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه للمستدعي....)[2]، وهذا النص يعبر عن وجود صيغه كتابية للقرار الإداري و يمكن أخذ صورة عنه توزع مع المرفقات للمحكمة.

أكد قضاء محكمة العدل العليا على الصيغة الكتابية للقرار الإداري من خلال النشر للقرار بالجريدة الرسمية، والنشر لا يتم إلا إذا القرار مكتوب وجاء الحكم بالقول (مدة الطعن بالقرار الإداري ستين يوماً من تاريخ التبليغ ومن تاريخ نشره في الجريدة الرسمية). [3]

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/١٧٨) مجلة نقابة المحامين لسنه ٢٠١٠م،ص ١٣٣٦.

[2] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٤).

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٢١ ه.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م،ص ١٧٢٩ .

٤. أن يكون القرار قائماً ومنتجاً لإثاره وقت رفع الطعن وعلى هذا تكون الدعوى متعلقة بقرار موضوعه قائماً ولم يستنفد حتى صدور الحكم بالدعوى، أو لا يكون في طور التحضير ولم يصدر بعد عندها فإن الدعوى لا تجد قبولاً، وجاء حكم محكمة العدل العليا بالقول (تعتبر الدعوى سابقة لأوانها إذا تم تحويل الوثائق المتعلقة بخدمة المستدعي إلى لجنة التعويضات ولم يقم بمراجعة تلك اللجنة التي أحالته لها لجنة التقاعد، ولم تصدر اللجنة قراراً بذلك) [(١)]، وهذا الحكم يؤكد أن الدعوى رفعت قبل صدور القرار من الجهة المختصة وعلى هذا الأساس لا يوجد قراراً إداري قائم وقت رفع الطعن لعدم صدوره بعد.

لذلك فإن زوال القرار الإداري لأي سبب كان سواء بسبب القرار أو بإلغائه من قبل الإدارة أو بانتهاء الفترة المحددة لتنفيذه أو تم تنفيذه وفي جميع هذه الحالات لا تقبل دعوى إلغاء القرار الإداري لعدم وجوده بالواقع العملي.

٥. أن يكون القرار الإداري من القرارات التي تخضع للمراقبة من قبل محكمة العدل العليا وذلك لأن اختصاصات هذه المحكمة تم تحديدها على سبيل الحصر، مع العلم أن هناك قرارات لا تخضع لمراقبتها بل تخضع لمراقبته المحاكم المدنية، كمحاكم البداية في المحافظات والتي حدد قانون البلديات الأردني نظرها للعمليات الانتخابية أما محكمة العدل العليا فإنها تختص في نظر الطعن بنتائج انتخابات بعض الهيئات والمجالس والنقابات، هذا وتم إخراج النظر في رقابة نتائج البلديات من اختصاصها إلى اختصاص محكم البداية، وهذا ما أكد عليه قضاء محكمة العدل العليا بقولها (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون المتعلقة بعملية انتخابات المجالس البلدية لأن قانونها نص على اختصاص محاكم البداية في نظرها). [(٢)]

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٤٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م،ص٢٢.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٣١٢) مجلة نقابة المحامين لسنه ٢٠٠٤م، ص١٣٤.

ثانياً: يجب أن يكون القرار الإداري نهائياً : يكون القرار الإداري نهائياً إذا صدر من سلطه إدارية تملك حق إصداره دون الحاجة إلى تصديق سلطه إدارية أعلى أو التعقيب عليه أو مناقشته من جانب أي سلطه، ولهذا يسمى جانب من الفقه القرار النهائي بالقرار التنفيذي الذي يقبل التنفيذ بذاته مباشرة. (1)

القرار غير القابل للتنفيذ هو الذي يحتاج إلى التصديق أو الموافقة أو الاعتماد من الجهة الإدارية الأعلى (الرئاسية) فإنه يكون غير نهائي وبالتالي لا يقبل بعد الطعن فيه بالإلغاء(2)، حتى يحدث القرار الإداري آثاره القانونية يجب أن يأخذ الصفة التنفيذية أي صحيح واجب النفاذ عند صدوره مكتمل وبشكل نهائي، وهذا ما يعبر عن أن محل الخصومة هو قراراً إداريا قابلاً للتنفيذ وبعكس ذلك فإن القرار لم يصدر بشكل نهائي ويمكن أن يكون قراراً تمهيدياً حتى تكتمل جميع عناصره.

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على اختصاصها بالنظر في القرار الإداري النهائي بقولها (تختص محكمة العدل العليا بالنظر في القرار الإداري النهائي الذي من شأنه التأثير في مركز المستدعي القانوني بغض النظر عن كونه يتعلق بأمور فنية) (3).

في حال ما يتم إصدار القرار الإداري وحتى يأخذ الصفة التنفيذية يجب إن تكتمل به جميع المراحل التحضيرية، سواء من الاستشارات، والإجراءات الداخلية من التصديق والموافقات أو تقرير الإحالات إلى المراكز الطبية أو لجان التحقيق أو المجالس التأديبية، أو الإنذار أو التنبيه لأحكام القانون.

وأكد قضاء محكمة العدل العليا حول تلك الأعمال وخاصة عدم موافقة المعني على تنفيذ تصرف معين وجاء في الحكم على أنه (لا يعتبر عدم قبول

---

(1) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري،دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥م،ص٢٠١.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧م،ص٤٦.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٠٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ٥٦.

اشتراك المستدعية بالمسابقة القضائية الشرعية قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا) (1).

مدلولات القرار الإداري النهائي (التنفيذي) منها :

١) القرار الإداري النهائي الذي لا تمتلك الجهة الإدارية الأعلى التعقيب عليه.
٢) أن ينصرف معنى القرار الإداري النهائي إلى القرار القابل للتنفيذ.
٣) معنى القرار النهائي هو الذي لا يجوز الرجوع عنه ولا يتوفر الإمكانية لسحبه من قبل الجهة الإدارية مصدر القرار أو الجهة الرئاسية لها.
٤) القرار النهائي يصدر عن جهة إدارية خولها القانون سلطه البت في موضوع القرار.

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على عدم مخاصمة أي قرار لم يصدر بشكل نهائي عن الجهة الإدارية المختصة وجاء قولها (أن الدعوى المرفوعة لمخاصمة قرار إداري غير نهائي تستوجب الرد) (2).

ثالثاً: أن يكون القرار الإداري عملاً صادراً بالإرادة المنفردة للإدارة: فالقرار الإداري عملاً يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة وهذا يشمل العنصر الثاني من القرار والعمل الذي يصدر من جانب واحد، وهو العنصر الذي يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر بتوافق إرادتين لذلك ينصب الطعن على القرار الإداري ولا ينصب على العقد الإداري(3).

القول بأن القرار الإداري يصدر من جانب واحد ليس معناه أنه يجب لكي يعتبر العمل قراراً إدارياً أن يصدر من فرد واحد، وقد يشترك في تكوين القرار أكثر من شخص، ومع ذلك يعتبر قراراً إدارياً كالقرارات التي تصدر عن مجالس الإدارة، ومجالس المحافظات، ومجالس الجامعات وغيرها، ففي هذه الحالة لا يعتبر القرار موجوداً قانوناً إلا إذا وقع عليه الأعضاء الذي نص القانون على

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٥٣٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١٠٤٢.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٢٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٣٢٥.
(3) د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، ودار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص٣٢.

وجوب اشتراكهم في إصداره وفي الحالة الثانية يجب أن يتداول جميع الأعضاء وإشراكهم في إصداره لذلك فإن ما يصدر عنهم قراراً إدارياً.

وفي حكم محكمة العدل العليا يتعلق بالقرار الإداري الصادر عن المجالس جاء قولها (توسيع حدود محافظة العاصمة يشمل أراضي واقعة ضمن الحدود الجغرافية لمحافظة البلقاء دون إجراء تعديل على نظام التقسيمات الإدارية يجعل قرار مجلس الوزراء بهذا الصدد مخالفاً للقانون وفاقداً المشروعية) [1].

استقر في القضاء الإداري عدم جواز الطعن بالإلغاء في العقود الإدارية لأنها صادرة عن توافق إرادتين والمجال الطبيعي في العقود هي دعوى العقد وليس دعوى الإلغاء أي دعوى القضاء الكامل، وأن العقد يتضمن عملية مركبة تمر في عدة مراحل يشتمل كل منها على عدة قرارات إدارية وبعد توقيع العقد فإنه يصبح غير قابل للطعن بالإلغاء أو الإبطال على أساس أن الإدارة قد خالفت القانون في إحدى المراحل للعقد الإداري لأنه لا يعتبر من عناصر المشروعية وانتهاكه ليس انتهاكاً لقواعد المشروعية، بل انتهاك للحقوق الشخصية أو الذاتية للإدارة أو للمتعاقد[2].

ينظر العقد أمام المحاكم المدنية وتم التأكيد على ذلك في قضاء محكمة العدل العليا وذلك بقولها (لا تختص محكمة العدل العليا في النزاع المدني المتكون بين المستدعي وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات لأن الخلاف بينهم خلاف عقدي) [3].

قد يضع القانون قيوداً على حرية الإدارة في التعاقد – حماية للمصلحة العامة أو تقريراً لمبدأ المساواة بين المتعاقدين – ثم تأتي الإدارة وتخالف ما فرضه المشرع من قيود لمصلحة المتعاقد معها – لذا لا يستطيع الغير من أصحاب المصلحة أن يطعن بالإلغاء على هذا العقد بل يلجأ إلى دعوى العقد.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٣٣٤) مجلة نقابة المحامين لسنه ٢٠٠٧م، ص٥٥٥.

[2] د. مصطفي أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١م، ص٤٥.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤٧٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٨١٤.

ففي حكم محكمة العدل العليا بقوله (شروط عقد العمل هي الواجبة التطبيق على العلاقة القانونية بين المستدعي والمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا ويحق للمجلس وفقاً للعقد نقل المستدعي من وظيفة إلى أخرى) [١].

يمكن الطعن بالإلغاء في مرحلة تكوين العقد أي في القرارات التي يمكن فصلها عن العقد، كالقرارات التي تساهم في تكوين العقد والقرارات الصادرة بالموافقة علي المناقصة أو المزايدة وقرارات لجنة العطاءات ولجان البت بالمناقصة والإجراءات بالموافقة على العقد والخاصة بالتوقيع وهذه يمكن فصلها عن العقد ذاته ويطعن بها استقلالاً لتجاوز حد السلطه بدعوى الإلغاء، ويتاح حل ذي مصلحة من الغير الطعن في القرارات القابلة للانفصال وغير المشروعة المتعلقة بإبرام العقد.

رابعاً: صدور القرار الإداري من جهة إدارية وطنية أو سلطه إدارية وطنية حتى يكون القرار محلاً لدعوى الإلغاء أو الإبطال، والجهة الإدارية هي الشخصية الاعتبارية العامة التي خولها القانون مباشرة الوظيفة الإدارية وسلطه إصدار القرارات لتسيير أعمالها والجهة العامة ذات سلطه عامة قد تكون جهة حكومية أو هيئة عامة مستقلة.

أي أن يصدر القرار عن هيئة أو جهة تابعة لشخص من أشخاص القانون العام، وأشخاص القانون العام فقهاً وقضاءً تتمثل في الدولة والأشخاص العامة المركزية محلية كانت أو مرفقية والأشخاص العامة المهنية،[٢] إضافة إلى المجالس المتخصصة والمجالس المهنية ومن هذه الأشخاص العامة:

أ- الهيئات الإدارية العامة في الدولة: أي جميع الإدارات التابعة إلى السلطه التنفيذية وتعتبر القرارات إدارية لكل ما يصدر عن رئيس الدولة في نطاق اختصاصه الإداري المحدد في الدستور، والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، والوزراء في نطاق وزارتهم، ووكلاء الوزارات والمدراء العامون

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٣٧٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م،ص١٠٦٦.

[٢] د. إبراهيم أبو شيحا، القضاء الإداري ودعوى الإلغاء، دار المعارف، الإسكندرية لسنة ٢٠٠٦م، ص ٣٤٥.

ورؤساء الفروع، ففي حكم محكمة العدل العليا حول اتخاذ مجلس الوزراء قرارات إدارية بقولها (يتمتع مجلس الوزراء بسلطه تقديرية يترخص فيها باتخاذ قرارات برفض منح رخص البث الإلكتروني لأي جهة كانت عملاً بقانون الإعلام المرئي والمسموع) [١].

ب-الأشخاص العامة الإقليمية أو المحلية وتمثل المحافظات والمجالس البلدية والمجالس الأخرى في المحافظات، فكل ما يصدر عنها في مجال الأعمال الإدارية قابلة للطعن بالإلغاء، ففي حكم محكمة العدل العليا جاء فيه (لمجلس البلدية إحالة موظف البلدية متى كان مستحقاً للتقاعد ولا يغير من ذلك صدور القرار في يوم ليس من الأيام التي يجتمع فيها المجلس البلدي عادة) [٢].

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (قرار محافظة العاصمة بتوقيف المستدعين استناداً لصلاحياته كون عدم توقيفهم من شأنه الإخلال بالسلامة العامة ويشكل خطورة على الأمن العام ولتفادي وقوع جريمة يجعل طلب التعويض في غير محله ولا يستند إلى أساس) [٣].

ج- الأشخاص العامة المرفقية: تعني مرافق الدولة ذوي شخصية الاعتبارية المستقلة والتي تعتبر من أشخاص القانون العام، كالهيئة العامة للسياحة، وسكة الحديد، وهيئة النقل العامة، والجامعات الحكومية، وغرف التجارة والصناعة وكلها تدخل في مفهوم الأشخاص العامة المرفقية.

د- الأشخاص العامة المهنية : تتمثل في النقابات المهنية والتي حدد لها المشرع شخصية معنوية وتتمتع بامتيازات السلطه العامة وتصدر قرارات لها طابع الإلزام كفرض رسوم إجبارية على الأعضاء وتعتبر قراراتها قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء، كنقابة المحامين، ونقابة المهندسين، ونقابة الأطباء،

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١٢٢٦.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١٢٢٦.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٣ /٩٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤١٩٦.

والغرف التجارية وغيرها، لهذا أستقر القضاء الإداري على اعتبار النقابـــات المهنية من أشخاص القانون العام. [1]

وقد أضفى القانون على كافة هيئات التمثيل المهني الشخـصية المعنويـة المستقلة وخولها حقوقاً من نوع ما يختص به الهيئات الإدارية العامة، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (ينبني على اجتماع الهيئة العامة لنقابة الفنـانين الذي عقد في غير الشهر المحدد (آذار) لعقدة بموجب المادة (١٢) من قانونها أن ما ينتج عنه غير قانوني) [2]، وفي حكم أخر جاء قولها فيه (أن جامعة اليرموك من الجامعات الأردنية الرسمية وان تطبيقها البرنامج الموازي فـي الدراسـة لا ينفي عنها هذه الصفة) [3].

يتم استبعاد القرارات التي تصدر عن جهة غير إدارية من مدلول القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء مثل:

أ- القرارات الصادرة عن الأحزاب السياسية لا تعتبر من القرارات الإدارية القابلة للطعن فيها بالإلغاء، لأن الأحزاب لا تعتبر من الأشخاص العامة في الدولـة، وفي حكم لمحكمة العدل العليا أكد فيه على إنه يمكن حل الحـزب الـسياسي بمجرد مخالفته لقواعد القانون، وهذا لإجراء لا يمكن تطبيقـه علـى الإدارات العامة وأن تحل بمجرد مخالفتها القانون وجاء القول بالحكم على أنه (إذا لـم يصوب الحزب السياسي أوضاعه وفقاً لأحكام القـانون رغـم مـضي مـدة التصويب فلا صفة لأمينهم العام بتقديم الطلبات باسم الحزب باعتبار الحـزب منحلاً حكماً[4].

ب- القرارات الصادرة عن النقابات العمالية والنقابات المهنية لا تعد من أشـخاص القانون العام بل من أشخاص القانون الخاص لأنها تعمل تحت إطـار قـانون

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٤٢٢) مجلة نكاية المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص ١٠٠٩.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٦٦.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/١٨٥٦ ه.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٧٣٠.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٣٤٠) مجلة نكاية المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص ١٠٩٣.

خاص كقانون العمل، وهذا ينطبق على جميع النقابات العمالية في جميع القطاعات الخاصة وأكد ذلك حكم محكمة العدل العليا بقولها (إن النقابات المهنية ليست من أشخاص القانون العام وان قرارات مجالسها ليست من القرارات الإدارية القابلة للطعن)(١).

ج- المؤسسات ذات النفع العام والأشخاص المعنوية التابعة لها مثل الاتحادات الرياضية والأندية التابعة لها وكذلك المستشفيات الخاصة ذات النفع العام، وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (لا تعتبر الاتحادات الرياضية من أشخاص القانون العام وإنما هي هيئات أهلية تتولى الإشراف على نشاطات رياضية معينة ولا تدخل القرارات التي تصدرها في القرارات الإدارية القابلة للطعن وتخرج عن اختصاصات محكمة العدل العليا) (٢).

د- القرارات الصادرة عن شركات قطاع الأعمال العام : لأن هذه الشركات تعتبر من أشخاص القانون الخاص فقراراتها لا تعتبر قرارات إدارية وهذا ما أكده قضاء محكمة العدل العليا بقولها (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن بمخالفة شروط اتفاقية الترخيص المبرمة بين شركة الاتصالات وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات لأنه نزاع مدني تختص بنظره المحاكم المدنية) (٣).

ه- القرارات الصادرة عن الجمعيات الخيرية والشركات الخاصة التجارية والمدنية، فقراراتها لا تأخذ صفة القرارات الإدارية التي يمكن الطعن بها بالإلغاء، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا قالت فيه (لا تختص محكمة العدل العليا بالنزاع المدني لأنه يدخل ضمن اختصاص المحاكم المدنية.....) (٤).

أما القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية بوصفها سلطه عامة (٥) منها :

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/١٩٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢٢٤.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٥٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٢١.

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٣٦٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٩٣٣.

(٤) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٠٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٥٧٦.

(٥) القاضي يوسف عثمان البشير، القرار الإداري، ط١، ب.ن، الخرطوم، ١٩٩١م نص١٣١.

أ- القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية من تلقاء نفسها تطبيقاً للقانون بقصد أنجاز واجباتها.

ب- قرارات تصدرها الجهة الإدارية بناء على طلب الأشخاص تنفيذاً للقوانين كطلبات الترخيص أو تسجيل الشركات وغيرها وهذه قرارات فردية من حيث مداها لأنها تصدر بصدد فرد معين بالذات أو أفراد وموضوعها سينفذ بمجرد تطبيقها.

ج- قرارات تصدرها الجهة الإدارية باعتبارها جهة فصل بين خصمين في نزاع معروض أمامها، وتعرف هذه الجهات الإدارية التي تمارس اختصاصات قضائية أو شبة قضائية والتي تتمثل في المجالس التأديبية ولجان التوفيق والتحكيم والحكام الإداريين، والقرارات التي تصدر عن هذه الجهات قد تأخذ وجهتي نظر الأولى بأنها قرارات وأعمال إدارية يمكن الطعن بها، أما الأعمال والقرارات الأخرى فهي أعمال قضائية وهذه لا تعتبر قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا).

خامساً: القرار الإداري عمل قانوني يحدث أثراً على المراكز القانونية للطاعن:
العمل القانوني هو عبارة عن إفصاح أو تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وهذا الأثر قد يكون إنشاء مركز قانوني عام أو شخصي أو تعديلاً لهذه المراكز أو إلغائها، والمراكز القانونية هي مجموعة الحقوق والواجبات لشخص معين وتم رفض وصف القرار الإداري بالعمل المادي، وكذلك العمل التمهيدي الذي يسبق صدور القرار وكذلك الأعمال التمهيدية التي تسبق صدور القرار وكذلك الأعمال اللاحقة على صدور القرار من اجل تنفيذه وتفسيره [١].

أن يؤثر القرار الإداري كعمل قانونياً في الشخص سواء كان طبيعياً فرداً أو جماعة أو كان شخصاً اعتبارياً [٢]، والتأثير يحصل نتيجة المسار أو إلحاق القرار إضرار بمصالح الطاعن العادية أو الأدبية سواء كان التأثير بإلحاق ضرر

[١] د.محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص٢٤.

[٢] د.يس عمر يوسف + القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٥٧.

أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، وهذا ما أكد عليه قضاء محكمة العدل العليا بقولها (القرارات الصادرة عن الجهة الإدارية ومن شأنها أحداث اثـر قـانوني تخضع للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا) [١].

التأثير على المراكز القانونية للطاعن يحصل نتيجة عمـل قـانوني وهـذه الصفة تميز القرار الإداري على انه عمل قانوني يرتب أثاراً قانونية سواء بإنشاء مراكز قانونية أو إلغائها أو تعديلها.

القرار الإداري إذا وصف بأنه عمل قانوني له تأثير في المراكز القانونيـة، وهذا الوصف لا ينطبق على الأعمال المادية التي تصدرها الإدارة، ولا يطبـق على الأعمال التمهيدية التي تسبق إصدار القرار أو على الأعمال اللاحقة علـى صدور القرار من أجل التنفيذ للقرار وتفسيره لأن تلك الأعمال لا ينطبق عليهـا وصف القرار الإداري وبالتالي لا يمكن أن يكـون محـلاً للطعـن بالإلغـاء أو الإبطال[٢].

وبناء على ما تقدم فالأعمال المادية والأعمال التحضيرية والتمهيدية للإدارة لا يمكن أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء، لان الطعن بالإلغـاء مقـصوراً علـى القرارات الإدارية، باعتبارها تصرفات قانونية، وصدر حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (لا يرقى التنسيب إلى درجة القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء لأنه ليس هو الذي يحدث الأثر في المراكز القانونية للطاعن) [٣].

فالأعمال التي تصدر عن الإدارة ولا تأثر في المراكز القانونية للأفـراد لا تعد قرارات إدارية بل هي مجرد إعمال مادية حتى ولو اتخذت هـذه الأعمـال المظهر أو الشكل الخارجي للقرار الإداري [٤]، كإجراءات التنظيم الداخلي التـي

---

[١]قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٠٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢٥٦.

[٢]د.إبراهيم عبد العزيز أبو شيحا، القضاء الإداري ودعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣١٥.

[٣]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٢٥٣.

[٤]د. مصطفي أبو زيد فهمي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٢١.

تتخذ لتنظيم سير العمل داخل الإدارات نفسها وتوزيع العمل على الموظفين في الإدارة وأقسامها المختلفة.

من الأعمال المادية هو تنفيذ الحقوق المستمدة من القانون مباشرة كالقرارات ذات العلاقة المباشرة بشؤون الموظفين بالخدمة المدنية، وطبقاً للمبادئ والقواعد المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية، وكذلك تنفيذ الإدارة للأحكام الجنائية وأحكام المحاكم بشكل عام، وقرارات الحجز الإداري، وتدخل في الإجراءات التنفيذية، وكذلك القرارات الفنية البحتة كالتصاميم الفنية للمنشآت أو الأمور المتعلقة بسلوكيات الأفراد والمنشورات التي تتعلق بتفسير القوانين والأنظمة وغيرها.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن بالقرارات الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين لأنها تتمتع بالصفة التشريعية ولا تعتبر من القرارات الإدارية التي تقبل الطعن)[١].

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٣٥/ ٢٠٠٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص١٠٢.

المبحث الثاني

الشروط الشخصية والشكلية والإجراءات المتعلقة بقبول عريضة الدعوى

تقديم :

أورد المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م العديد من الشروط والإجراءات المقررة والمفترض التقيد والأخذ بها عند رفع دعوى الإلغاء وما يفترض أن يوجد من وثائق ومستندات وبينات ولوائح للنظر في الدعوى.

من الشروط ما يتعلق بشخص الطاعن في الدعوى أو الإجراءات المتعلقة برفع التظلم الإداري الذي يقدمه المستدعي – الطاعن – للجهات الإدارية المعنية، إضافة إلى الإجراءات والشكليات المتعلقة بتحضير ومضمون وكيفية تقديم عريضة الدعوى.

يناقش هذا المبحث: الشروط الشخصية والشكلية والإجراءات المتعلقة بقبول عريضة الدعوى من خلال المطالب:

المطلب الأول: الشروط المتعلقة بتقديم عريضة دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بالتظلم الإداري.

المطلب الثالث: الشروط المتعلقة بشخص الطاعن.

المطلب الأول

الشروط المتعلقة بتقديم عريضة دعوى الإلغاء

على قاضي الإلغاء أن يتأكد من التـزام المـدعي أو وكيلـة القـانوني بالشكليات المطلوبة في أي عريضة دعوى تقدم أمـام محكمـة العـدل العليـا، والإجراءات المقررة وما تشتمله العريضة، وما يجب أن يرفق معها من بينـات ووثائق ومستندات تمهد لقبولها.

بعد ذلك على القاضي الانتقال إلى التأكـد مـن أن موضـوع الـدعوى المرفوعة أمامه تقع ضمن اختصاص المحكمة قبل المباشرة في مرحلة تحـضير أو تجهيز الدعوى للمحاكمة، ومن ثم تأمين ما يطلبه القاضي من طرفي المنازعة بقصد تجهيز الدعوى لمرحلة المرافعة والسير بإجراءات المحاكمة حتى الفـصل فيها.

أستقر الفقه والقانون والقضاء على ضرورة أن يقدم طلب أو الاستدعاء أو عريضة الدعوى من قبل محام أستاذ لديه الخبرة الطويلة في المحاماة بما لا يقل عن خمس سنوات ممارسة أو مارس العمل القضائي لمدة مماثلة، على أن يوكل من قبل المدعي ويمثله في الدعوى حتى الفصل فيها وهذا ما أكده قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بالنص على (أ-..... لا تسمع الدعوى لدى محكمة العدل العليا إلا إذا كان استدعاؤها موقع من محام أستاذ – مارس المحاماة بهذه الصفة لمدةٍ لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمده مماثلة قبل ممارسة المحاماة _ يوكله المستدعي لتقديم الدعوى ويمثله لدى المحكمة في جميع إجراءات المحاكمة وحتى صدور الحكم النهائي فيها) [(١)].

وتأكيداً على تقديم الدعوى من قبل أستاذ محام مارس مهنة المحاماة للمدة التي أوردها القانون أو ممارسة العمل القضائي لنفس المدة، أقر قضاء محكمـة العدل العليا المبدأ القائل (لا تسمع الدعوى لدى محكمة العدل العليا إلا إذا كـان

[(١)] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٣/أ).

استدعاء الدعوى مقدماً من محام أستاذ مارس المحاماة كأستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمده مماثلة قبل ممارسة المحاماة[1].

وفي نفس القضية أثير دفعاً مبدئياً من النيابة العامة الإدارية بطلب رد الدعوى شكلاً لأنها مقدمة ممن لا يملك حق تقديمها، والمتمثل بأن المحامي الموكل بها لم يكمل المدة القانونية التي تخوله تقديم الدعوى والمرافعة بها.

أما قول وكيل المستدعي انه مارس عمله كمستشار قانوني في إحدى الوزارات مستنداً بذلك إلى ما جاء بنفس قانون محكمة العدل العليا حول الشروط المقررة فيمن يعمل رئيساً لمحكمة العدل العليا أو قاضياً أو رئيساً للنيابة العامة الإدارية، وتحديداً للشرط الوارد بالفقرة (ب) من المادة (٥) من نفس القانون والتي نصت على الشرط التالي (من أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية...الخ).

لم تتقبل المحكمة هذا النص كرد على دفع النيابة العامة وجاء حكم المحكمة بالقول (لا يعتبر عمل المحامي كمستشار قانوني في وزارة العمل، وفي سلطه الأجور خدمة قضائية، ولا يعتبر مقبولاً لغايات احتساب مدة مزاولة المحاماة)[2]، وتم رد الدعوى.

وفي سابقة أخرى حول صحة الوكالة الموقعة من المستدعي إلى المحامي، حيث أن تاريخ الوكالة الخاصة بالموضوع المثار أمام المحكمة والمحفوظة في ملف الدعوى بتاريخ ١٩٩٦/٧/١٨م والقرار المطعون فيه صدر بتاريخ ١٩٩٨/٨/١م لذا وبناء على المبادئ المستقرة أن الخصوص (الموضوع) الموكل به بالخصومة يتحدد بما هو سابق على تاريخ الوكالة الخاصة ولا يشمل ما يجد مستقبلاً.

وبناء على ما تقدم جاء قضاء المحكمة بالقول (لا يصح للوكيل أقامة دعوى الطعن بقرار المحافظ الصادر بتاريخ لاحق لتاريخ توكيل المحامي للطعن به كون

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٢٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢١٧.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٢٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢١٧ (مكرر).

الوكالة لا تشمله) [1]، أي أن الدعوى مقامة ممن لا يملك حق تقديمها لكون تاريخ الوكالة قبل تاريخ إصدار القرار، وعرف القضاء الوكالة بالقول (الوكالة هي عبارة عن عقد يقيم الموكل بمقتضاه شخصاً آخر مقام نفسه في تصرف جائزاً معلوماً)[2].

أن دعوى الإلغاء تقام على مصدر القرار الإداري وفقاً لنص المادة (١٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، ففي إحدى السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا فإن المستدعي لم يخاصم مصدر القرار في دعواه واكتفى بمخاصمة دائرة الشؤون الفلسطينية التي تتمتع بشخصية معنوية تختلف عن شخصية مديرها العام، وكان احتجاج وكيل المستدعي بأنه قدم ما أسماه (لائحة متممة) أضاف فيها مدير عام دائرة الشؤون الفلسطينية مستدعى ضده ثالث بالقضية وقدمها بتاريخ ١٩٩٦/٣/٢٤م والقرار الطعين صادر في ١٩٩٥/١٢/٢٤م فاللائحة مقدمة بعد فوات المدة القانونية المقررة للطعن لذا تم استبعادها من المحكمة، وهذا الخطأ بالوكالة المعطاة للمحامي من الضروري أن تخوله المخاصمة الصحيحة دون أي تجاوزا أو إغفال لمضمونها، فجاء قضاء المحكمة بالقول (الوكالة المتضمنة تخويل الوكيل المخاصمة لوزارة الخارجية ودائرة الشؤون الفلسطينية لا تخول الوكيل مخاصمة المدير العام لدائرة الشؤون الفلسطينية)[3].

من الأخطاء التي تتعلق بالوكالات التي تعطى للمحامين هو عدم الالتزام بما تتضمنه الوكالة من نصوص فيها، ومثل هذه الأخطاء تؤدي إلى رد الدعوى وتسبب هدماً للعدالة بحق المستدعي نتيجة لخطأ المحامي أو الوكيل القانون، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تضمن الوكالة المعطاة للمحامي الخصوص الموكل به وهو استخراج جواز سفر للمستدعي في حين أن لائحة الدعوى

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٥٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢٢١.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤١٩٤.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٥٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٦٤.

تتضمن الطعن بقرار رفض تجديد جواز سفر المستدعي، مما يجعل الوكالة التي أقيمت الدعوى بموجبها لا تخول الوكيل الطعن بالقرار المذكور)[١].

من يمثل أشخاص الإدارة العامة مدعين أو مدعي عليهم أمام المحاكم هو رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه خطياً وذلك استناداً إلى ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا (يمثل رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه من مساعديه خطياً أشخاص الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا في الدعوى سواء كانوا مدعين أو مدعى عليهم وفي جميع إجراءاتها ولآخر مرحلة من مراحلها)[٢].

إن كل رجل أو مسؤول إداري في الدولة يتولى شؤون إدارته، فالوزير يمثل وزارته في كل ما يتعلق بها وهو المسؤول عن تنفيذ سياسة الحكومة العامة، والشخصية المعنوية المستقلة الممنوحة لكل جهة إدارية تخوله النيابة عن دائرته أو وزارته قانونياً ويمثلها في التقاضي في نطاق ما هو مقرر في الدستور الأردني والقوانين والأنظمة.

وبناء على ما تقدم وما نص عليه القانون بالفقرة (ب) من المادة (٥) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م والمشار لها بالفقرات السابقة لا يوجد به ما يمنع رجل الإدارة العامة من أن يكون له وكيل أخر غير رئيس النيابة العامة أو من يفوضه، فجاء الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا بالقول (لا يوجد في نص المادة (٥/ب) من قانون محكمة العدل العليا ما يمنع رجل الإدارة العامة من أن يكون له ممثلاً أخر غير رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه)[٣].

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٥٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢٣١.

[٢] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(٥/ب).

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/١١٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٣٧٣.

ما أشترطه قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م من شـــروط فـــي استدعاء الدعوى - عريضة الطعن - والتي تقام لدى المحكمـــة ضـــد القـــرار الإداري[١] ما يلي:

١. أن يكون الاستدعاء مطبوعاً بوضوح وعلى وجه واحد من كل ورقة.
٢. أن يدرج في الاستدعاء موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه، وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي من دعـــواه وبـــصوره محدده.

أن الوقائع والأسباب التي يوردها المدعي في دعواه إذا لم ينكرها الطرف الأخر المدعى ضده، عندها يعتبر تصرفه تسليماً وإقراراً أو اعتراف بما جاء بها وقبولاً لها ولصحتها وتم التأكيد على هذا المبدأ بقضاء محكمة العدل العليا (تعتبر أي وقائع وأسباب أوردها أي من طرفي الدعوى مسلماً بها مـــن قبـــل الطـــرف الأخر إذا لم ينكرها صراحة وبصوره محددة فـــي اللائحـــة الجوابيـــة بالنـــسبة للمستدعى ضده أو الرد عليها بالنسبة للمدعي) [٢].

دعوى إلغاء القرار الإداري يجب أن تبنى على أسباب وعيـــوب تـــشوب القرار وعليه إثبات ذلك بالدليل من خلال ما يقدمه في عريضة الدعوى وما يرفق بها وبعكس ذلك فإن المحكمة ستعمل على رد الدعوى وهذا ما أكده قضاء محكمة العدل العليا من خلال قرره القائل (لا يرد القول بـــأن عـــضو اللجنـــة الطبيـــة العسكرية العليا، هو الذي صادق على قرار اللجنة بالنيابة عن مدير الخـــدمات الطبية الملكية ما لم يقدم المستدعي الدليل على ذلك) [٣].

أي طلب للمستدعي يجب أن يبنى من خلال البينـــات والأوراق المرفوعـــة أمام المحكمة وذلك كدليل على ما هو المطلوب والدليل على حق المستدعي بذلك والعكس لا يعطى حق للمستدعي ولا يقدم دليل على صحته وهذا ما أكده اجتهاد

---

[١] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (١٣/ب).
[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٣١) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢٩٥.
[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٨٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م،ص٤٤١٣.

محكمه العدل العليا بقولها (خلو أوراق الدعوى مما يشير إلى صدور قرار بحجز جواز سفر المستدعي وإبداء النيابة العامة الإدارية عدم ممانعتها في إعادة جواز سفره، وهذا يجعل الدعوى بهذا الخصوص لا أساس لها) [1].

اشترط قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م في أحد مواده أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب[2] التالية:

أ – عدم الاختصاص.

ب – مخالفه الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ج – عيب الشكل والإجراءات.

د – إساءة استعمال السلطه (الانحراف بالسلطه).

يضاف إلى ذلك ما ورد في نص الفقرة (ب/٢) من المادة (١٣) من نفس قانون محكمة العدل العليا والذي ورد بها الإشارة الصريحة لإدراج أسباب الطعن والطلبات في الموجز المقدم من الطاعن ووقائع الدعوى ومضمون القرار الإداري المطعون فيه وبعكس ذلك فإن المحكمة ستقوم برد الدعوى شكلاً، وهذا المضمون الذي نص عليه القانون ورد في اجتهاد قضائي لمحكمة العدل العليا بإقرارها لنفس المبدأ القائل (يدرج في استدعاء الدعوى لدى محكمة العدل العليا موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها الطاعن بصورة محددة، وبالتالي ترد الدعوى شكلاً إذا لم يدرج المستدعي في دعواه أسباب الطعن)[3].

عريضة الدعوى المقدمة إلى محكمة العدل العليا تتطابق مع أي عريضة دعوى تقدم إلى أي محكمة في القضاء الأردني من حيث مشتملات العريضة ومن حيث الأسماء والعناوين والتواريخ واسم الوكيل القانوني وأماكن الإقامة أي جميع البينات الأساسية المقررة في كل عريضة ويضاف لها ما أكده قانون محكمة

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٣٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م،ص٤٢٠٤.

[2] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م،(م١٠).

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٥٣٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١١٦٠.

العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بأن يرفق معها ما يستند عليه المستدعي من بينات خطية لإثبات دعواه وأسماء الشهود وصورة عن القرار المطعـون فيـه، وعدة صور من هذه المرفقات وذلك بحسب النص التالي (أن يرفـق باسـتدعاء الدعوى البينات الخطية التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه وقائمة بأسماء الشهود الذين يعتمد على شهادتهم في ذلك الإثبات، كما يرفق بالاستدعاء وصورة من القرار المطعون فيه إذا كان قد تـم تبليغـه للمـستدعي، ويجـوز أرفـاق بالاستدعاء نسخ أو صور عن تلك البينات الخطية على أن تكون مـصدقة مـن محامي المستدعي بأنها مطابقة لأصولها)[١].

شهادة الشهود ممن يطلبها أي طرف في الدعوى لهـا دور أسـاس فـي الفصل العادل في أي قضية مطروحة أمام القضاء مع وجوب الاستماع إلـيهم أو قسم منهم إذا كان العدد يكفي لإظهار الحقيقة وبهذا فالشهادة ضرورية وفي قضاء لمحكمة العدل العليا حول قرار إحدى لجان التحقيق الفرعية والتي تبنت قناعـات لجنة تحقيق سابقة والتي سبق وان تقرر إلغاء قرارها لان تشكيلها مخالف للقانون وتم استبدالها باللجنة الفرعية الحالية والتي رفضت بناء على ذلك سماع شـهادة بعض الشهود الذي طلبهم المستدعي، وهذا يعتبر إنتقاصاً لحقوق الدفاع الواجـب إتاحتها للطاعن، وهذا ما تم تأكيده في قضاء محكمة العدل العليا بهذه السابقة التي قالت فيه (إلغاء قرار لجنة التأديب الأولى لعيب في تشكيلها لم يمنع لجنة التحقيق ثانية من تبنى قناعات اللجنة السابقة، ومنعهـا سـماع الـشهود ممـن طلـبهم المستدعي) [٢].

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا حول سماع شهادة شهود وتحليفهم القـسم جاء قولها على انه (توجب إحكام تعليمات الانضباط المدرسي تحليف الشهود أو سماع أقوالهم بعد القسم)[٣].

[١] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٤/أ).

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٣٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م،ص٥٥٦.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٢٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٣٣٠.

أما قانون محكمة العدل العليا ١٩٩٢م استثنى الوثائق والمستندات والسجلات التي تحتفظ بها الجهات المختلفة لأعمالها واستعمالها الخاص، والمستندات ذات الطابع السري التي لا يجوز الإطلاع عليها للغير حيث جاء النص بالقول أن (يستثنى من المرفقات لاستدعاء الدعوى الوثائق والمستندات والسجلات والملفات التي يتم الاحتفاظ بها من قبل الجهات الإدارية الرسمية العامة أو الجهات الأخرى لأعمالها واستعمالها الخاص أو التي يجوز تبليغها لذوي الشأن أو تسليمها للغير ويكتفي بالإشارة إليها بوضوح وبصورة محددة في استدعاء الدعوى) (١).

إن ما تتضمنه الوثائق والمستندات والملفات يعتبر دليل على بعض الحقائق ذات التأثير المباشر على نتيجة الدعوى وعند الفصل فيها، وفي إحدى السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حيث أثير الدفع المقدم من الجهة المستدعى ضدها من أن هذه الدعوى قد أقيمت بعد مرور المدة القانونية، وبعد التدقيق والمداولة تبين عدم وجود ما يشير إلى تبليغ المستدعي للقرار المذكور في ملف الدعوى، وبما انه رفع الطعن رغم ذلك فإنه قدم الطعن على العلم بذلك، لهذا جاء الحكم (عدم تضمين ملف المستدعي ما يشير إلى تبليغه القرار المطعون مما يجعل الطعن مقدماً على العلم) (٢).

عند رفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا يجب دفع رسوم المحكمة المقررة وأكد ذلك القانون بالنص على أن (يستوفي عند تقديم الدعوى إلى المحكمة الرسم الخاص بدعوى محكمة العدل العليا المنصوص عليه في نظام رسوم المحاكم) (٣).

هذا وأكد القانون على كيفية تقديم عريضة الدعوى أمام المحكمة حيث تقدم إلى رئيس الكتاب في المحكمة بعدد من النسخ يكفي لتغطية الإجراءات

---

(١) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م،م(١٤/ب).

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٥٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م،ص٤٤٠٨.

(٣) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٦).

المطلوبة، حيث تسجل العريضة في سجل خاص ويتم تسليم إيـصال أو إشـعار تسجيل الدعوى لدى المحكمة وذلك استناداً إلى ما نص عليـه القـانون (يقـدم استدعاء الدعوى إلى رئيس الكتاب في المحكمة مع المرفقات المقررة بالقـانون وبعدد من النسخ يكفي لتبليغها لكل من المستدعى ضدهم إذا كانوا أكثر من واحد، ويكتفي بتقديم نسخة للمستدعى ضدهم إذا كانوا من غير أشخاص الإدارة العامـة الحكومية الذين ينوب عنهم محام واحد) [١].

أكد القانون على ضرورة تقديم اللائحة الجوابية على عريـضة الـدعوى خلال مده محددة وهي خمسة عشر يوماً، وتتضمن اللائحة الأسباب والمبـررات للدفاع والرد على ما قدمه الطاعن في دعواه وذلك بنص القانون[٢] ، ففي حكـم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر عدم تقديم اللائحة الجوابيـة مـن لجنـة الضمان خلال (١٥) الخمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ بأنها مـسلمة بالوقـائع الواردة باستدعاء الدعوى)[٣].

تقدم اللائحة الجوابية من قبل المحامي الموكل من المطعون ضده على أن تكون الوكالة المعطاة صحيحة ومرفقة بالملف وفي قضاء لمحكمة العدل العليـا جاء قولها (لا يعتبر تبليغ المحامي الذي قدم اللائحة الجوابية إذا لم يوجد في ملف الرسم الصناعي ما يشير إلى أن ذلك المحامي وكيلاً عن المستأنف أمام مـسجل الرسوم الصناعية أو أنها عينت مكتب ذلك المحامي عنوان لها للتبليغ)[٤].

المرفقات المقدمة مع عريضة الدعوى تمثل البينات الخطية في الـدعوى، ولم يميز القانون تقديم سواها إلا في حال ما تكون البينات الإضافية مجدية فـي الدعوى وخاصة البينات التي ترفض الجهات الرسمية أن تزود بها المدعي.

---

[١] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٥).

[٢] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (١٧).

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٥٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص٧١.

[٤] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٣٩١) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص ٢٢٢.

وجاء نص قانون محكمة العدل العليا بالمضمون السابق تعتبر المرفقات الخطية التي يقدمها المستدعي إلى المحكمة مع استدعاء دعواه بحسب ما نص عليه القانون ممثلة لبيناته الخطية في الدعوى ولا يجوز له تقديم غيرها أو غير أصولها إذا كان ما قدمه مع استدعائه نسخاً أو صوراً مصدقه عنها، وأجاز القانون للمحكمة الموافقة على تقديم بينات خطية أخرى أثناء المحاكمة، إذا كانت ذات علاقة مباشرة بالدعوى ومجدية في إثباتها، وأثبت لها أن البينات الخطية التي يطلب إبرازها موجودة لدى الإدارة الرسمية العامة أو الجهات أخرى، وأنها قد رفضت تزويده بها، أو امتنعت عن ذلك أو زودته بها بعد تقديم دعواه أي بعد انقضاء ألمده القانونية[1].

إن رفض الجهة الإدارية اتخاذ إجراء معين رغم مرور الوقت القانوني فإن ذلك يعطي الطاعن الحق بالطعن بعد مرور الوقت القانوني وهذا ما أشار له اجتهاد محكمة العدل العليا بقولها (المجلس الطبي يعتبر امتناعه عن تقديم شهادة الاختصاص الطبي رغم مرور ألمده القانونية ضمنياً بالرفض يجعله قابلاً للطعن)[2].

وبناء على ما تقدم يجب أن تتوفر جميع الشروط التي ورد ذكرها في هذا الطلب حتى تجد عريضة الدعوى المرفوعة من الطاعن أمام محكمة العدل العليا قبولاً من قاضي الإلغاء وبعكس ذلك سوف يقوم بشطب العريضة أو رد الدعوى شكلياً وهذا ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا بقولها (للمحكمة من تلقاء نفسها أن تدعو المستدعي دون دعوة المستدعى ضده للرد على استفساراتها أو تقديم إيضاحات كما إن لها أن ترد الدعوى إن رأت أن لا وجه لإقامتها) [3].

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(٢١).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٢١٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥٤٤.

(3) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (٥/١٧).

المطلب الثاني

الشروط المتعلقة بالتظلم الإداري

التظلم الإداري يعرف على انه عرض ذوي الشأن موضوعه على الجهات الإدارية المعنية طالباً منها إعادة النظر بقرارها أو تصرفاتها التـي ألحقـت أو ستلحق ضرراً بمراكزها القانونية نتيجة الآثار المترتبة على تنفيذ ذلك القرار.

القاعدة العامة في القانون الإداري أن التظلم الإداري مسموحاً أو جـائزاً لأصحاب المصالح، علماً بأن الأصل أن من حقهم عند الإضرار بمـصالحهم أن يلجأوا إلى القضاء من خلال رفع دعوى الإلغاء على أن ترفع ضـمن الموعـد المحدد لرفعها دون أن يكونوا ملزمين بالتظلم الإداري.

وفي اجتهاد قضائي لمحكمة العدل العليا قالت فيه (إن استئناف القـرارات التأديبية لدى مجلس العمداء الواردة في المادة (١٦) من نظام تأديب الطلبة فـي الجامعة الأردنية جاءت على سبيل التغيير فلصاحب المصلحة استئنافها أو اللجوء إلى محكمة العدل العليا)[1].

هناك حالات استثنائية للقاعدة العامة المشار إليها بأعلاه، حيـث أوجـب القانون التظلم الإداري لبعض القرارات الإدارية قبل اللجوء إلى القضاء للطعـن بها، وعلى وجه الخصوص في المنازعات ذات العلاقة بالوظيفـة العامـة فـي الخدمة المدنية.

وتأكيداً لوجود حالات استثنائية كما جاء بحكم لمحكمة العدل العليا حـول نفس المضمون حيث قالت فيه للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشره أيام من تاريخ صدوره، ويقدم الاعتراض (التظلم) إلـى المرجع الذي أصدر القرار[2].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٢٧٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص١٦٧.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٥٤٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١٢١٨.

إن سلوك طريق التظلم الإداري كشرط من شأنه إعطاء الإدارة فرصة كافية للتأكد من مدى مشروعية قرارها، وتلافي الخطأ عن طريق سحب أو تعديل قرارها.[١]

سحب الإدارة لقرارها الإداري عندما تستشعر وجود خطأ فيه أكده حكماً لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (سحب المحافظ قراره بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي يجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية وغير ذات موضوع) [٢].

إن تحقيق المصلحة الشخصية يعتبر شرطاً أساسيا لقبول طلب التظلم وكما هو شرط لقبول دعوى الطعن بالقرار الإداري على أن تكون المصلحة الشخصية والمباشرة والمتحققة متوفرة عند رفع طلب التظلم [٣]، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه (لا يجوز لأي شخص أن يعترض (يتظلم) على تسجيل أي علامة تجارية دون أن تكون له مصلحة شخصية) [٤].

ينظم المشرع الأردني كافة الدعاوي القضائية ويحدد لها الإجراءات والشكليات اللازمة عند تحريك الدعوى في المنازعات الإدارية التي يتم من خلالها مخاصمة الجهات الإدارية، ومن هذه الإجراءات أن يلجأ صاحب الشأن ابتداءً إلى الإدارة يعرض عليها شكواه علها تنصفه وتجيبه على مطالبه، وإلا سيحصل صاحب الشأن على قرار إداري برفض تظلمه ويطعن فيه أمام القضاء[٥].

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا (يحق للموظف الذي أعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشره أيام من تاريخ تبليغه القرار)[٦].

---

[١]د.على شفيق علي ، الرقابة على إعمال الإدارة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ٢٠٠٢م، ص١٢٥.

[٢]قرار محكمة العدل العليا رقم (٣٣٣/ ٩٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢٠٤.

[٣]د. يوسف حسين البشير، القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٢٨.

[٤]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٣٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١٠٥.

[٥]د. طعمية الجرف، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٧٩.

[٦]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٤٤٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٧٦٦.

كان رأي المشرع أن يلجأ ذوي الشأن من المواطنين إلى الجهات الإدارية قبل التجائهم إلى القضاء للتظلم من بعض القرارات التي تم إقرارهـا بالقـانون بهدف إيجاد حلول ودية لهذه الشكاوي وبأيسر الطرق وأقل تكلفة عاديـة وجهـد على الشخص وعلى المحكمة لهذا تم اشتراطه واعتبر شرطاً وجوبياً.

إن صدور القرار الإداري معيباً لا يعني إن للإدارة قـصداً بـذلك علـى افتراض حسن النوايا، ولو افترضنا أن مصدر القرار الإداري قصد تلك النتيجة، فإن القانون في معظم الأحوال قد أقام سلطه رئاسـية تمتلـك تعـديل قـرارات مرؤوسيها وإلغاءها، وفوق ذلك فان رقابة الإدارة فـي نظرهـا للـتظلم رقابـة ملاءمة، والتي لا يمتلكها القضاء حيث يمارس رقابة المشروعية فحسب [1].

إن مراقبة الملائمة من قبل الإدارة تتمثل في إجراء التصرف مـن قبلهـا وفي احد القضايا وذلك على سبيل المثال بحصر استيراد مواد خاصة مـن قبـل وزارة التموين ولم يصرح للتجار القيام بذلك بالرغم مـن أن قرارهـا معيـب بمخالفة القانون، فجاء حكم محكمة العدل بالقول (يعتبر في الأحـوال التجاريـة الخاصة التي تحول دون استعمال العلامة التجارية وبالتالي رفض طلب ترقينهـا حصراً لاستيراد السجائر الأجنبية بوزارة التموين) [2].

نص قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م على إنه (في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها حيث تبدأ مده الطعن المقررة ستين يوماً وذلك بعد انقضاء (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهـة لتتخذ ذلك القرار) [3].

ففي حكم محكمة العدل العليا جاء القول فيه (تعتبر عدم إجابـة مجلـس نقابة المحامين لإعادة تسجيل المستدعي في سجل المحـامين المتـدربين قـراراً

---

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٦١٥.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٤٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤١٨٤.

[3] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٢/ب).

ضمنياً برفض طلبه بانقضاء (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلبه، ومدة الطعن بعد ذلك هي خمسة عشر يوماً)[١].

من الإشكالات العملية في التظلم الإداري هو تأخر الجهة المرفوع إليها التظلم في إصدار قرارها في التظلم أو تجاهلها للأمر، لذا يجب أن يترك الأمر معلقاً، وعلى المحكمة المختصة قبول دعوى الطعن بالإلغاء إذا ثبت لها أن السلطه الإدارية تعمدت أو تجاهلت التظلم بعد أخذ الفرصة الكافية [٢]، وهذه الفرصة بالقضاء والقانون الأردني (٣٠) ثلاثين يوماً يرفع بعدها الطعن أمام القضاء.

أكد الفقه أن التظلم الإداري هو طلب يقدمه صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرارها لتبحثه من جديد علها تراجع نفسها فيه قبل أن تضطر إلى الوقوف أمام القضاء في مركز المدعى عليه [٣].

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (سحب المحافظ قراره بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي يجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية..) [٤]، وكان سحب القرار من قبل المحافظ هو دليل على الخشية من رفع الطعن بالقرار أمام القضاء، علماً بأن القرار تنقصه الصحة لذلك فإلغاءه من قبل المحكمة يشكل إحراجاً للمحافظ نفسه لذلك قرر سحب القرار من تلقاء نفسه.

على صاحب الشأن أن يتقدم باسمه منفرداً سواء بشكل مباشر أو بواسطة وكيل قانوني طلب التظلم الإداري لمصدر القرار الإداري أو الجهة الرئاسية الأعلى لمصدر القرار، وإذا كانت المصلحة شخصية تعود للفرد ذاته أو مصلحة جماعية يتقدم بها أحداهم نيابة عنهم أو الوكيل القانوني عن الجميع.

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٥٢٦/ ٢٠٠٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص٧٥.

[٢] د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص١٠٩.

[٣] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٥.

[٤] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٣٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢٠٤ (مكرر).

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه (لمقدم طلب معادلة شهاداته الاعتراض على قرار اللجنة العليا للمعادلة والقاضي برفض الطلب لدى اللجنة ذاتها خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغه القرار خطياً والذي تصدره اللجنة يكون قابل للطعن) [١].

التظلم الإداري قد يكون تظلماً جوازياً أو جوبياً، والتظلم الجوازي هو الأصل بينما التظلم الوجوبي هو الاستثناء وهو المتعلق ببعض القرارات ذات العلاقة بالوظيفة العمومية، أما الجوازي هو لباقي القرارات الإدارية، ويجب أن يبين عيوب القرار ويحدد فيه الطلب أما بسحب القرار أو تعديله وهذا يشكل الشرط الموضوعي بالتظلم، أما الوجوبي عادة يقدم من موظف داخل إدارته ويكون مكتوباً وحسب الإجراءات المتبعة بالنظام الداخلي لتلك الإدارة.

أكد قانون محكمة العدل العليا على أن يقدم طلب التظلم خطياً إلى الجهة الإدارية وخلال المدة المحددة للطعن الستين يوماً من تاريخ التبليغ للقرار المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى [٢].

تبدأ مده الطعن في القرار الإداري بعد التظلم الذي يقطع ميعاد الطعن في القرار وذلك في ثلاث حالات هي:

١) ظهور موقف الإدارة من التظلم الإداري.

٢) من تاريخ صدور قرار بالرفض الصريح من الإدارة.

٣) بعد انتهاء مده الـ (٣٠) ثلاثين يوماً من تقديم التظلم للإدارة ولم تجيب عليه أي تجاهلته أو رفضت الرد.

يجب أن يكون التظلم الإداري قائم على مبرر أو سبب يؤكد ويدل على صحة ما ورد في موضوع الشكوى ومصلحه المتظلم، لان إثبات المصلحة الشخصية يقع على عاتق ذوي الشأن نفسه وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء،

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/١٤٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص٥٢.

[٢] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٢/أ).

وفي حكم لمحكمة العدل العليا يؤكد على مضمون ذلك بالقول (مسجل العلامات التجارية مقيد بأسباب الاعتراض الواردة في لائحة الاعتراض) [١].

إن تحقيق المصلحة الشخصية يمثل شرطاً لقبول التظلم وقبولاً لدعوى الطعن بالإلغاء، وهذا الشرط نص عليه قانون محكمة العدل العليا بالقول (لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية) [٢]، وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بالقول (إن قيام المصلحة شرطاً أساسيا لقبول الدعوى ويتعين أن يظل هذا الشرط قائماً من البداية حتى الفصل بالدعوى) [٣].

إن التظلم شرطاً وجوبياً لتحريك الطعن في بعض القرارات الإدارية، وان الفرد إذا لجأ إلى الإدارة قبل أن يلجأ إلى القضاء، لأمكن حل كثير من الإشكاليات ودياً وبأقصر وقت وبدون نفقات، وان التظلم قد يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء، لأن رقابة القضاء رقابة مشروعية، أما الإدارة فإنها تستطيع أن تعدل أو تلغي القرار لمجرد عدم ملاءمته[٤].

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء القول بأن (منح الرعايا الأردنيين وثائق سفر للدخول أو الخروج من وإلى المملكة سلطه تقديرية لوزير الداخلية وان سكوته عن اتخاذ القرار بشأن طلب الوثيقة لا يعني قراراً ضمنياً بالرفض يقبل الطعن به)[٥].

صور التظلم الإداري في القضاء الأردني كما يلي :

١. التظلم الولائي : هو التظلم الذي يقدم إلى صاحب الولاية والاختصاص بإصدار القرار الإداري المطعون فيه، وهذا ينطبق على جميع الإدارات في

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٣٤٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص ٦٠٤.

[٢] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(٩/ج).

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٨٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٢٥.

[٤] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لإعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة لسنة ١٩٧٥م، ص٤٧٣.

[٥] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/١٦٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٥٧٣.

الدولة، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا قالت (تنعقد الخصومة بمخاصمة الجهة المصدرة للقرار الإداري...) [1].

٢. التظلم الرئاسي : وهو التظلم الذي يرفع إلى الرئاسة العليا لمصدر القرار الإداري أي التي تملك سلطه التعقيب على قرارات وتصرفات مصدر القرار ومن صلاحيتها تعديل أو سحب أو إلغاء القرار المطعون فيه، وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بالقول (إن قرار الحاكم الإداري – المتصرف – والمتعلق بصيانة الأشجار..... لا يقبل الطعن مباشرة إمام محكمة العدل العليا وإنما يستأنف أمام المحافظ المختص ويكون قرار المحافظ هو الذي يقبل الطعن في هذه الحالة أمام المحكمة)[2]، وذلك بحكم أن المحافظ هو الرئيس الإداري الأعلى للمتصرف.

٣. التظلم إلى اللجان والجهات المختصة بالرقابة : ففي الأردن تشكل هذه اللجان من كبار الموظفين المختصين والتي تعمل على تحقيق بعض الضمانات التي قد لا تتحقق في الصور السابقة[3].

٤. التظلم إلى ديوان المظالم : والذي تم أنشأه عام ٢٠٠٨م، وصدر له قانون باسم قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨م، ومن مهام واختصاصات الديوان النظر في الشكاوي المتعلقة بأي من القرارات والإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع والصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها، هذا ولا تقبل أي شكوى ضد الإدارة العامة إذا كان مجال الطعن فيها قائماً قانوناً إمام أي جهة إدارية أو قضائية أو منظور إمام أي جهة قضائية أو تم صدور حكماً قضائياً فيها [4].

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤١٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٨٠٦.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٨/٣٩٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٨م، ص١٦٥.

[3] د. حمدى سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية في الأردن، دار وائل،ط١، عمان، ٢٠٠٨م، ص١٩.

[4] قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨م، م(١٢/أ).

أكد قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنه ٢٠٠٨ م بالنص على إن (الحق لأي متضرر من أي من قرارات الإدارة العامة أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها أن يقدم الشكوى في مواجهة الإدارة العامة إمام الديوان)[١].

الشروط المفترض إن تتوفر في التظلم الإداري سواء كان وجوبياً أو جوازياً هي:

١. أن يقدم التظلم الإداري من صاحب الشأن شخصياً ومباشراً إلى الجهة الإدارية أو يقدم بواسطة وكيلة القانوني خاصة في حالة غياب المستدعي أو الناقص الأهلية أو عديمها، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يشترط لاختصاص محكمة العدل العليا بنظر المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات المستحقة للموظفين العموميين أن يكون الطاعن مازال على رأس عمله)[٢]،وفي حكم أخر جاء القول فيه (يجوز لأي شخص أن يعترض (يتظلم) على تسجيل أي علامة تجارية دون أن يكون له مصلحة شخصية)[٣].
٢. أن ينصب التظلم على قرار إداري قائماً وعلم به صاحب الشأن بالطريقة التي رسمها القانون، ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول قرار لا يدخل في عداد القرارات الإدارية حيث قالت (دعوى الموظف المنصبة على حقه في إشغال مركز مدير دائرة نقل إليه غيره لا يدخل في عداد القرارات القابلة للطعن إمام محكمة العدل العليا)[٤].
٣. يقدم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية مصدر القرار الإداري أو الجهة المسؤولة بالتعقيب على قراراتها وتصرفاتها الإدارية، وفي حكم لمحكمة العدل العليا قالت (الخصم في دعوى الإلغاء هو مصدر القرار الإداري)[٥]،

(١) المرجع السابق، م (١٤).
(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٩٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٦١.
(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٣٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١٥٠.
(٤) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٨٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٦٧.
(٥) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٣٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م ، ص٩٨٧.

لأن من له الحق برفع دعوى الإلغاء هو صاحب الحق برفع الـتظلم الإداري وهو صاحب المصلحة.

وفي حكم آخر جاء القول فيه (ورود أسم المستدعي كأحد المرشحين للتعيين في عضوية المجلس القروي يجعله صاحب مصلحة للطعن في قرار المحافظ المتضمن تعين رئيس وأعضاء المجلس) [1].

٤. أن يرفع التظلم للإدارة خلال المدة المحددة للطعن بالقرار الإداري أي خلال الستين يوماً المحددة لرفع الطعن، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم الطعن بالنظام المعدل لنظام الموظفين في الجامعة الأردنية خلال الستين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية يوجب رد الدعوى شكلاً) [2]، وفي حكماً أخر لها جاء فيه (لصاحب المصلحة استئناف قرار المسجل لإبطال تسجيل الرسم الصناعي أو النموذج الصناعي خلال ستين يوماً من صدوره) [3].

٥. أن يكون القرار الإداري المتظلم منه قابلاً للسحب أو التعديل من جانب السلطه التي أصدرته أو من السلطه الرئاسية حتى يكون التظلم مجدياً ومنه فائدة مرجوة، وجاء قضاء محكمة العدل العليا ليؤكد مضمون هذا الشرط بحكمها على طلب مرفوض وغير قابل للطعن بقولها (تقديم الموظف عام ١٩٩٦م طلباً لإعادته إلى وظيفته التي اعتبر فاقداً لها عام ١٩٩٤م لا يجعل القرار الضمني برفض الطلب قابلاً للطعن) [4].

٦. يجب أن يكون التظلم حاسماً وقاطعاً في المعنى والمضمون في طلب سحب القرار المتظلم منه أو تعديله وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول سحب القرار الإداري من قبل الإدارة حيث قالت (لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٢٧) مجلة نقابة المحامين لسنة١٩٩٧م ، ص٤٢٧٠.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٣/ ٢٠٠٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥١٤.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٢/٢٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص٢١٠.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٦١) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م ، ص ١٠٧٥.

الفردي السليم متى أنشأ حقاً مكتسباً لذوي الشأن، وعلى فرض مخالفة القرار للقانون فلا يجوز سحبه إلا خلال الميعاد المنصوص عليه قانوناً)[(١)].

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (القرار الإداري الصادر تأكيداً لقرار سابق لا يخضع لأية مرحلة اعتراضية ولا يقبل الطعن)[(٢)].

٧. أن تتم الإجابة على التظلم إيجاباً أو سلباً خلال مده (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم التظلم، وجاء حكم محكمة العدل مؤكداً ذلك بالقول (يعتبر عدم إجابة مجلس نقابة المحامين لإعادة تسجيل المستدعي في سجل المحامين المتدربين قراراً ضمنياً برفض طلبه بانقضاء (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلبه...)[(٣)].

٨. طلب التظلم المقبول والمعترف فيه هو التظلم الأول أما باقي التظلمات لا تقبل وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (تكرار التظلمات والاعتراضات على القرار الأول في القرارات التوكيدية لا يبقي باب الطعن مفتوحاً)[(٤)].

النتائج المهمة التي قد يسفر عنها التظلم إلى الجهات الإدارية منها:

١. أن ترد الإدارة على التظلم بالإيجاب وتجري التعديل أو سحب القرار أو تتفاوض مع صاحب الشأن بما تسفر عنه المفاوضات هذا وللإدارة السلطه بسحب قرارها المخالف للقانون وهذا ما أكده حكم محكمة العدل العليا بقولها (للإدارة سحب القرار الإداري المخالف للقانون دون التقيد بميعاد)[(٥)].

٢. أن يكون رد الإدارة سلبياً بالرفض الصريح وعلى الإدارة أن تعمل على تسبيب الرد عندها يكون للمتظلم الحق برفع الطعن للقضاء، ففي حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (لا يجوز لصاحب المصلحة الطعن في القرارات السلبية

[(١)] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢٤١.

[(٢)] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٧٠.

[(٣)] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٥٢٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص٧٥.

[(٤)] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٦١) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٣٩٣.

[(٥)] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٩٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥٠٦.

الصادرة بعدم الترفيع وانما يجوز الطعن في القرارات الايجابية اي القرارات الصادرة بالترفيع)[1]،وفي حكم اخر جاء قولها فيه(يجوز للموظفين الذين لم يتم ترفيعهم الطعن في القرار لدى محكمة العدل العليا)[2].

٣. أن يكون رد الجهة الإدارية على التظلم بالتجاهل والإهمال والسكوت وعدم الرد، وهذا ما أشار له قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م على إنه (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة الإدارية المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها)[3].

وجاء حكم محكمة العدل العليا ليؤكد نفس المضمون بالقول (يعتبر امتناع الإدارة عن إصدار القرار، قراراً ضمنياً بالرفض وعلى صاحب المصلحة الطعن بذلك القرار ضمن المدة القانونية)[4].

لم يحدد المشرع الأردني شكلاً خاص لاستدعاء أو طلب التظلم الإداري، ولكن المشرع اشترط إن يرفع طلب التظلم للجهات الإدارية المعنية والقادرة من خلال صلاحياتها وسلطاتها على الاستجابة للطلب، شريطة إن يوصل الطلب العلم للإدارة بكل وضوح للاعتراض على قرارها قبل رفع الطعن ضده أمام القضاء.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٨٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص١٨.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٦٥٣.

(3) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١١).

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٤٤٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١١٦٦.

المطلب الثالث

الشروط المتعلقة بشخص الطاعن

يشترط لقبول دعوى الطعن أن يرفع من قبل المدعي شخصياً أو أن يرفع بواسطة وكيل قانوني ينوب عنه حتى الفصل في الدعوى، وإذا كـان الطـاعن موظف يجب أن يكون على رأس عمله، وإذا فصل من الخدمة أو أحيـل علـى التقاعد رفع الطعن خلال المدة المحددة للطعن.

من الشروط التي تتعلق بشخص الطاعن لقبول عريضة طعنة أن يكون له مصلحه شخصية مباشره، وممكن تحقيقها وان تكون قائمه ويمكن أن تقدر ماديـاً أو معنوياً.

تحديد المصلحة من المسائل الموضوعية التي تختلف باختلاف الـدعاوي ووقائع وظروف كل دعوى واختلاف إطراف النزاع وجميع هذه العوامل محـلاً لنظر القاضي وبناء على سلطته التقديرية.

من المبادئ القانونية المستقرة إلا تقام دعوى أو تقبل بدون مصلحة تبرر رفعها، فالمصلحة شرط أساسي لقبول الدعوى، واستقر الفقه على تكييف دعـوى الطعن في القرار على إنها ليست من الدعاوي الشخصية، إذ هي تقام في الأصل لحماية الحقوق، بقدر ما تقررت أساسا بقصد صيانة مبدأ المشروعية عن طريق اختصام القرارات الإدارية المخالفة للقوانين واللوائح [١].

المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء أكثر اتساعاً فلا يـشترط لتحقيـق المصلحة في رافع الدعوى أن يكون له حق مسه القرار المطعون فيه، بل يكفـي أن يكون للطاعن حالة قانونية تتأثر بالقرار بشكل مباشر مما يجعل له مـصلحه شخصية في رفع الطعن بالإلغاء[٢].

---

[١] د. طعيمة الجرف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص١٣٧.

[٢] د. سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، مرجع سابق، ص٩١.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (للشريك في الشركة مصلحة في الطعن بقرار وزير الصناعة المتضمن الموافقة على زيادة رأس مال الشركة إذ يتأثر مركزة القانوني في القرار المطعون فيه) [1].

يشترط في دعوى الطعن وجود حالة قانونية متصلة بالقرار المطعون فيه لكونه مصدراً لإلحاق الضرر بتلك الحالة القانونية ومبرر لرفع الطعن فيه، مع العلم بأن دعوى الطعن لن تكون ولا بأي شكل من الإشكال دعوى حسبة، ففي حكم لمحكمة العدل العليا قالت فيه (يستحق صاحب المصلحة المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطه الإدارية لصلاحيتها أو في حالة وقوع خطأ معتمد منها أو إذا أساءت استعمال السلطه) [2].

منعاً لرفع دعاوى كيدية ولوضع حد ونهاية لمهاجمة القرارات الإدارية أخذ القانون والقضاء الإداري بوجوب توفر شرط المصلحة لرافع الطعن، بقصد تحديد الأشخاص أصحاب الحق الفعلي في رفع الدعوى.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (ورود اسم المستدعي كأحد المرشحين للتعيين في عضوية المجلس القروي يجعله صاحب مصلحة للطعن في قرار المحافظ المتضمن تعيين رئيس وأعضاء المجلس) [3].

يجب أن يكون الطاعن متمتعاً بالأهلية التي تخوله اللجوء إلى القضاء، والأهلية شرط لازم لرفع جميع الدعاوي وشرطاً للسير في إجراءات التقاضي، وفي حال نقص الأهلية يجب تعيين من يمثل ناقص الأهلية، وعلى هذا فعدم توفر الأهلية يؤدي إلى عدم قبول الدعوى ويبطل إجراءات الخصومة [4].

ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول تمثيل الأب لأبنائه القاصرين أي غير المتمتعين بالأهلية فجاء قولها (إذا كان الخلاف الناشئ بين دائرة الأراضي

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٤٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤١٦٤.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤١٩٦.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٢٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢٧٠.

[4] د.يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص٩٨.

والمساحة والمستدعي يدور حول تمثيل المستدعي لأبنائه القاصرين وغير المتمتعين بالأهلية فإن النزاع في هذه الحالة نزاعاً مدنياً ويحكمه القانون المدني وقانون تقسيم الأموال المنقولة المشتركة وليس نزاعاً إداريا ولا تختص محكمة العدل العليا بنظره والفصل فيه) [1].

وفي حكم آخر جاء فيه القول (تعتبر الدعوى المقامة ممن هم تحت الوصاية مقدمة ممن لا يملك الحق بتقديمها) [2].

لم يحدد المشرع الأردني المعايير اللازمة لتحديد المصلحة بل ترك مهمة ذلك للقضاء والفقه لأن المصلحة تختلف باختلاف الظروف والحقائق وطبيعة النزاع والأجدر بتحديد تلك المعايير لكل نزاع هو القاضي الإداري وبناء على سلطته التقديرية للمعطيات المطروحة أمامه.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لصاحب المصلحة استئناف قرار المسجل لإبطال تسجيل الرسم الصناعي أو النموذج الصناعي خلال ستين يوماً من صدوره)[3].

ما استقر عليه الفقه من شروط في كينونة المصلحة عند رفع دعوى الإلغاء أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، وممكن تحقيقها، وغير مستحيلة التنفيذ، على أن تكون مقيمة مادياً أو معنوياً.

أكد ذلك قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م على شرط توفر المصلحة عند رفع الطعون أمام المحكمة وذلك من خلال النص الذي قالت فيه[4]:

أ- تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في المطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي: ١.....٢-.......٣-...... ٤-.....٥-...... ٦- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٣١٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١١٨٣.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٢٣٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ٨٥٧.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٢/١٠٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص٢١٠.

[4] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(٩).

قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون، وفي الفقـرة (٧) الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قـانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.

ب- تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها بالفقرة (أ) أعلاه.

ج- ١-....٢- لا تقبل الدعوى المقدمة من أشـخاص ليـست لهـم مـصلحة شخصية.

باستعراض ما ورد من نصوص نجد أن المصلحة الشخصية هي شـرطاً أساسياً لقبول الدعوى الإدارية التي ترفع إمام محكمة العدل العليـا، وإذا أنتفـت المصلحة لا يمكن أن تقبل الدعوى الإدارية سواء لإلغاء القرار أو طلب التعويض عن الإضرار التي تلحق بصاحب المصلحة من اثأر القرار الإداري.

المشرع الأردني لم يعط دعوى الإلغاء صفه دعوى الحسبة أو الـدعاوي الشعبية التي يجوز لأي شخص رفعها، ومن مقتضيات توافر شرط المصلحة أن يدعي من أقام الدعوى أن القانون أو القرار المطعون فيه قد أثـر فـي مركـزه القانوني الشخصي، وعليه أن يثبت هذا الادعاء، وان لا تختلط مصلحة الطـاعن بالمصلحة العامة، بل يجب إن تكون مميزه عنها ومستقلة بذاتها فضلاً عن وجوب إن تكون المصلحة مشروعة.

استقر القضاء على إنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها فـي حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، ومن شأن هـذه الحالـة أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له وألا تكـون الـدعوى غيـر مقبولة، وإذا كان نطاق المصلحة في دعوى الإلغاء يتسع كل دعوى يكون رفعها في حالة قانونية خاصة منها القرار المطعون فيه حيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والصالح العام.

القاعدة العامة بالفقه والقضاء هي إنه حيث لا مـصلحة لا دعـوى، وإذا أنتفت المصلحة انتفى الحق في تحريك الدعوى ويتعين على المحكمة الحكم بعدم

قبول عريضة الدعوى لعدم توفر شرط وجود المصلحة، وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا (قيام المصلحة شرطاً أساسياً لقبول الدعوى ويتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها) [١].

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يجوز لأي شخص ذي مصلحة أن يطلب إلغاء تسجيل أي علامة تجارية إذا لم يتم استعمالها خلال السنوات الثلاثة الأخيرة) [٢].

المعايير المفترض الأخذ بها لتحديد المصلحة لرافع الطعن الإداري:

أولا – أن تكون المصلحة شخصية: والمصلحة الشخصية هي التي يراد بها الدفاع عن حق كل ذي شأن عند عدم التزام الإدارة بالقواعد القانونية وعدم إصدار قراراتها بهدف تحقيق الصالح العام، على أن تستند مصلحة الطاعن إلى الحالة الشخصية القانونية له أو لمركزه القانوني.

فجاء حكم محكمة العدل العليا بالقول (قيام المصلحة الشخصية شرطاً أساسياً لقبول الدعوى، ويتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل في الدعوى، وأقرت بنفس الحكم المبدأ القائل (إن تغيب الموظف عن عمله الذي نقل إليه لمده تزيد على عشره أيام باعتباره فاقداً لوظيفته يفقده المصلحة في الطعن بقرار نقله) [٣].

إن الشخص لا يملك صلاحية التقاضي إلا في شأن يخصه ولا يتولى التقاضي عن غيرة إلا بموجب وكالة قانونية أو بناء على تفويض قانوني من صاحب الشأن، لذلك لا يقبل الطعن في القرار الإداري من شخص ليس له مصلحة شخصية في إلغاء القرار المطعون فيه حتى وان كان له صله من نوعاً ما بذوي المصلحة الشخصية المعني [٤].

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٨٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٥٢.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٣٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١٣٥.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٨٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٥٢.

[٤] د.يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص٩٨.

وفي احد السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا استقر القضاء على أن لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية وذلك استناداً للمادة (٩/ج /٢) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، وأن المستدعي تقدم بطلب إلى المجلس القضائي الشرعي لإحالته على الاستيداع ووفق على طلبة، وبما إنه رفع دعوى بتاريخ لاحق على إحالته للاستيداع بقصد إلغاء قرار يتضمن ترفيع عدد من القضاة الشرعيين لمختلف الدرجات لعدم ترفيعه معهم، وهذا يجعل دعواه مردودة لعدم وجود مصلحة شخصية له بذلك الطعن لأنه لم يكن موظفاً في وقت إقامة الدعوى.

إن المصلحة الشخصية لا تقتصر على فرد معين إنما توصف المصلحة بأنها شخصية لو تحققت لعدد من الأفراد عندها يمكن رفع دعوى واحده تجمع بين من اتحدت المصلحة لديهم من الأفراد وهذه الرابطة تصوغ رفع الدعوى الجماعية بأسماء الكل.

وجاء قضاء محكمة العدل العليا حول تعدد من لهم مصلحة بالطعن في القرار الإداري حيث قالت (قرار مجلس التعليم العالي المتضمن عدم الموافقة للطلبة الأردنيين الحاصلين على تقدير مقبول في البكالوريوس، للالتحاق في برنامج الدراسات العليا لا يسري على الطلبة المسجلين في الدراسات العليا قبل صدوره أما بعد تاريخ صدوره فلا يجوز لأحد أن يسوغ بالمصلحة والحقوق المكتسبة)[1].

ينطبق شرط المصلحة لقبول عريضة الدعوى على الأشخاص المعنوية وكما حدث في سابقة بلدية الفحيص التي رفعت طعن في قرار لمجلس الوزراء بالموافقة على ضم جزء من أراضي بلدية الفحيص التابعة إلى محافظه (البلقاء) إلى أمانة عمان الكبرى التابعة إلى محافظه العاصمة (عمان) دون إجراء أي تعديل على التقسيمات الإدارية، فجاء قرار المحكمة بالقول (مجلس بلدية الفحيص

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٢٨٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٩٠٠.

له مصلحة بالطعن بقرار مجلس الوزراء بسلخ مساحة من الأراضي التي كانت تابعه له وضمها لحدود أمانة عمان الكبرى لتمتعه بالشخصية الاعتبارية) [١].

ثانياً – المصلحة الشخصية المباشرة: في حال توفر المصلحة الشخصية لذوي الشأن يشترط أن تكون مباشره، بمعنى أن يكون المركز القانوني للطاعن يتأثر في القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً والغاية من هذا الشرط هو جدية المصلحة، في حكم محكمة العدل العليا جاء قولها (ليس للموظفة التي أحيلت على التقاعد مصلحة بالطعن بعدم ترفيعها إلى الدرجة الخاصة قبل إحالتها على التقاعد) [٢].

الطعن في القرار الإداري لا يقبل من أي شخص يهمه نفاذ القانون حماية للصالح العام بل يجب أن يكون الطاعن في حاله قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطلوب إلغاءه، ومن شأنها أن تجعله مؤثراً في مصلحة ذاتية لها تأثير مباشر وعلاوة على ذلك يجب أن يقر القانون هذه المصلحة [٣].

استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن المقصود بالمصلحة هي المصلحة الشخصية المباشرة وهذا يعني أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه ومن شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له وإلا كانت دعواه غير مقبولة، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (حيث إن المستدعيين الثاني والثالث يملكان قطعه ارض ليست من ضمن القطع التي تقرر ضمها إلى حدود أمانة عمان الكبرى فلا يكون لهما مصلحة شخصية في رفع الدعوى) [٤] .

وفي حكم أخر جاء قولها فيه (قيام المصلحة شرط أساسي لقبول الدعوى ولا يكفي توفر شرط المصلحة وقت رفع الدعوى بل يتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها وعليه فإن نقل المستدعي إلى وظيفة لم تكن موجودة عند

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٣٣٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٥٥٥.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٨٥) مجله نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص١٨.

[٣] د. العطا بن عوف، الرقابة القضائية علي إعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ب.ن، الخرطوم، ١٩٨٢م، ص٣٢٣.

[٤] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٣٣٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٥٥٥.

إقامة الدعوى إلا أنها استحدثت قبل فصل الدعوى وبالتالي فإن مصلحة المستدعي في إلغاء قرار نقله أصبحت منتفية) [1].

ثالثاً – أن تكون المصلحة مؤكدة ومحققه وقائمة: لكي تقبل الدعوى يجب أن يكون لرافعها مصلحة من الممكن تحقيقها وان تكون قائمة – حالة أو مستقبلية – وقت رفع الدعوى، أي أن الفائدة التي ستعود على المدعي مؤكدة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة لقبول الدعوى كحالة استثنائية إذا كان الغرض من طلب الإلغاء رفع ضرر محدق أو الاستئناف لحق يخشى زواله أو زوال دليله عند النزاع فيه [2]، علماً بأن المصلحة المحتملة قد تتحقق أو لا تتحقق وهذا يشكل عبء على القضاء الإداري.

استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن المصلحة المعتبرة كشرط لقبول الدعاوي الإدارية هي المصلحة الأكيدة والمتحققة لأن العبرة أن يطال القرار الإداري المطعون فيه بعدم مشروعية المركز القانوني للطاعن مباشره، وان يحدث أثراً فيه وإلحاق ضرراً به بأي صورة، وفي احدي السوابق جاء قضاء محكمة العدل العليا بقولها (لا يتوفر شرط المصلحة بالطاعنين بقانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٩م، لعدم إثباتهم أن ضرراً لحق بهم) [3].

من الضرورة التوسع في شروط المصلحة في دعوى الإلغاء ويفسر هذا التوسع لعاملين [4]:

العامل الأول – إن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية وهدفها تحقيق الصالح العام باعتبارها هي الأساس لرقابة مشروعية تصرفات الإدارة لذلك فإن التوسع بالشروط مقبولاً، ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا تبين في

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٤٧١ /٢٠٠٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٥٢٠.

[2] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٥٢٢.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٥١٠/٢٠٠٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٦٢٢.

[4] د.سامي جمال الدين، القضاء الإدارية، مرجع سابق، ص٢٤٤.

الظروف التي أحاطت بصدور قرار نقل الموظف أن الإدارة استهدفت غاية خلاف المصلحة العامة، فيكون قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطه، وينطوي على إجراء تأديبي مقنع)[1].

العامل الثاني – أن الميعاد المحدد لرفع الدعوى ضد القرار الإداري المطعون فيه أن كان قصيراً فهو لصالح الإدارة حتى تستقر قراراتها بسرعة، وان كان الموعد طويلاً فهو لصالح الأفراد.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تبليغ الموظف لاحاطته علماً بالقرار ضمن مده معقولة أو مناسبة – أوجب نظام الخدمة المدنية تبليغ الموظف قرار نقله أو انتدابه أو إعارته قبل التاريخ المحدد لتنفيذه بمدة كافية ومناسبة – ولا تعتبر المدة مناسبة إذا اعتبر القرار نافذاً خلال (٢٤) أربعة وعشرين ساعة من صدوره) [2]، فتقصير مدة التنفيذ بهذه السابقة كانت الإدارة ترى أنها تساعدها على تنفيذ القرار بشكل نهائي ولصالحها بدون مراعاة لمده الطعن المحددة لرفع الطعن والتي ساعدت الطاعن (الموظف) لرفع الطعن بشكل مريح.

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا بإحدى السوابق القضائية حول تحقيق الصالح العام والمصلحة الشخصية لذوي الشأن بالرغم من طعنهم بطلب وقف العمل بأحكام نظام الرواتب والعلاوات للعاملين في الجامعة الأردنية رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٢م والذي أخر رفع العلاوات والرواتب للعاملين بالجامعة ومن ضمنهم المستدعين لذا فلا مصلحة لهم برفع الطعن بالنظام مادام حقق لهم فائدة ولا يلحق بهم أي ضرر يؤثر في مصالحهم (إذا أصبح الطاعنون في مركز قانوني أفضل في ظل النظام الجديد مما كانوا عليه في ظل النظام السابق فلا مصلحة لهم في وقف العمل بالنظام الجديد) [3].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٦٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٠٤.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٥٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م،ص١٠٧٨.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٨٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص١٧٧.

رابعاً – المصلحة المادية أو المعنوية: قد تكون مصلحة الفرد الطاعن مادية وهذه هي التي يمكن تقويمها بالمال، وهذا الافتراض هو ما يطبق على معظم المنازعات الإدارية والتي يتم الطعن فيها بالقرارات الإدارية المعيبة، أما المصلحة المعنوية فيمكن أن تحصل فيها منازعات وترفع دعاوي لجبر الضرر المعنوي مع إمكانية عدم تلازم المصلحتين المادية المعنوية.

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ لمخالفتها قانون الحرف والصناعات دون أن يكون المحافظ مختصاً بذلك من شأنه الضرر بسمعتها ومن حقها ومصلحتها الحصول على التعويض عن هذا الضرر المعنوي) [١].

إذا لم يؤثر القرار المطعون فيه بالمستدعي في حالة بقائه أو انه لم يؤثر في مركزه القانوني ايجابياً في حالة إلغائه فإن طعنه يعتبر غير قائم على مصلحة وعلى المستدعي إثبات مصلحته في إقامة دعوى الطعن بالقرار المشكو منه وانه تضرر أو سيتضرر من تنفيذ القرار المطعون فيه وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا لم تثبت المستدعية مصلحتها في إقامة الدعوى للطعن بالقرار المشكو منه بإبعاد المواطن البنغالي الجنسية من البلاد وعدم السماح له بالعودة فتكون الدعوى مستوجبه الرد)[٢]، وذلك لعدم تقدير المصلحة مادياً أو معنوياً والتي تتأثر بإبعاد المواطن البنغالي الذي ارتكب خطأ فتم إبعاده ولم يسمح له بالدخول ثانية.

إن مقدار المصلحة المادية أو المعنوية بالنقد يمكن أن يقدرها صاحب المصلحة من خلال طلبة المقدم للمحكمة علماً بأن هناك أطراف متخصصة تتدخل عند الطلب في تقديرها كأصحاب الخبرة، وفي سابقة أمام محكمة العدل العليا حيث جاء قرارها بالقول (إن مدة تعطيل الطفل المتضرر من الحادث البالغة ثلاث أشهر والمقدرة بمبلغ (١٢٠٠) ألف ومائتي دينار يتفق والجدول (١)

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٣٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م،ص٤٢١١.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٦٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م،ص٧٢.

الملحق بتعليمات نظام التأمين الإلزامي)[1]، وفي حكم أخر جاء قولها فيه (إن الخبرة هي التي تحدد مقدار التعويض لصحاب المصلحة عن الفعل والضرر الذي لحق بأراضيه نتيجة لتطاير الغبار على ارض المدعي) [2].

تقدير قيمه الضرر الذي يلحق بأصحاب المصالح يقدر بتاريخ وقوع الضرر وأكد ذلك حكم محكمة العدل العليا بقولها (يقدر التعويض عن الضرر بتاريخ وقوعه وليس بتاريخ إقامة الدعوى) [3].

أثر زوال المصلحة في دعاوى الإلغاء: يشترط توفر المصلحة عند إقامة الدعوى على أن تبقى هذه المصلحة قائمة إلى حين الفصل فيها، وان توافر المصلحة وقت رفع الدعوى يمثل ضمان يكفل جديه الدعوى باعتبارها تمثل وسيله عامة تستخدم للدفاع عن المشروعية، فإذا حصل وان زالت المصلحة الشخصية لرافع الدعوى لسبب ما، فأن المصلحة العامة ستبقى والتي يتعلق بها حق الجماعة بمجرد رفع الدعوى.

ففي إحدى السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حيث تبين أن قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض لأصحاب المصلحة عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، فجاء قرار محكمة العدل العليا حول عدم التعويض في حال زوال المصلحة وقالت (لا محل للمطالبة بالتعويض لصاحب المصلحة ما لم يثبت وقوع الضرر جراء إغلاق محل المستدعية)، أما عدم زوال المصلحة فجاء قولها بنفس الحكم (توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ لمخالفتها قانون الحرف والصناعات دون أن يكون المحافظ مختصاً بذلك

---

[1]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/١٩٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١١٧.

[2]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٣٣٣ ه.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م،ص٢٠٠.

[3]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٧٨٩ ه.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٣٧١.

من شأنه إلحاق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على التعــويض والمقــدر بمبلغ خمسين ديناراً يلزم بها المطعون ضده) [1].

أما فيما يتعلق ببقاء أو زوال المصلحة فجاء قضاء محكمة العــدل العليــا بالقول (لا يكفي في إقامة الدعوى توفر المصلحة للمستدعي وقت رفعها بل إنه يتعين إن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل في الدعوى) [2].

وفي حكم أخر جاء قولها (قرار مجلس التعليم المتــضمن عــدم الموافقــة للطلبة الأردنيين الحاصلين على تقدير مقبول في البكــالوريوس الالتحــاق فــي برنامج الدراسات العليا ولا يسري على الطلبة المسجلين في الدراسات العليا قبل صدوره إما بعد تاريخ صدوره فلا يجوز لأحد إن يتمسك بالمــصلحة والحقــوق المكتسبة)[3].

بالمحصلة إن وجود المصلحة الشخصية المباشرة والممكن تحقيقها والقائمة ولا تزول حتى الفصل في الدعوى للشخص الطــاعن والتــي بــدونها لا تقبــل عريضة الدعوى من القضاء أي من قبل محكمة العدل العليا الأردنية.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٣٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢١١.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٥٦٩/ ٢٠٠٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١٠١٧. (مكرر).

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٢٨٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٩٠٠ (مكرر).

المبحث الثالث

الشروط الخاصة بالمواعيد المحددة لدعوى الإلغاء

من الأصول المستقرة في القانون المدني أن الدعوى تدور مع الحق وتحميه وتسقط معه لمضي المدة المقررة للتقادم والأصل أن مدة التقادم المسقط ترتكز على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة التي تتطلب الحرص على استقرار المعاملات وثبات المراكز القانونية وسرعة البت في المنازعات [١].

إن المشرع خرج على هذا الأصل فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية التي تفرض طبيعتها عدم تعليقها أمراً لا نهاية له، وذلك لاستقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لأشخاص المرافق العامة من اجل حسن سيرها [٢].

أكد المشرع الأردني على تحديد ميعاد محدد للطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية وذلك من خلال النص على ذلك في قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م والذي جاء فيه (..... تقام الدعوى لدي محكمة العدل العليا باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقه أخرى، إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة) [٣].

وفي حال غياب المدعي ولم يتمكن من حضور جلسة المحكمة وتم رد دعواه لغيابه فإن القانون اتاح له فرصه ثانية بتقديم دعواه ضمن المدة المحددة وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا ردت دعوى المستدعي للغياب فليس من شأن الدعوى السابقة قطع مده التقادم)[٤]. العوامل المفترض مراعاتها في الموعد المحدد لرفع الطعن في دعوى الإلغاء هي:

---

[١] د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢م، ص١٩٣.

[٢] د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص١١٢.

[٣] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنه ١٩٩٢م، م(١٢/أ).

[٤] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٦٠٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٩٨٥.

أولا - تحديد موعد الطعن في القرار الإداري: الغاية من تحديد مواعيد محدده للطعن بالإلغاء القرارات الإدارية هي أن القرارات بعد انتهاء هذه المدة تصبح محصنه من الطعن، وذلك بهدف تحقيق المصلحة الأكثر نفعاً وفائدة للمجتمع ألا وهي استقرار المعاملات والتعاملات الإدارية وعدم تركها عرضة للطعن في أي وقت مما يجعل النشاط الإداري في حاله من الفوضى والإرباك مما يهدد المصلحة العامة في أي لحظة.

في حال انقضاء ذلك الموعد دون أن يطعن أي شخص طبيعي أو معنوي في القرار الإداري فإن رفع أي دعوى بعد ذلك يصبح غير مقبول ويتحصن القرار كلياً من الطعن فيه، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا فيما يتعلق بالتحصين للقرار جاء قولها (يحق لمن ردت دعواه لعدم الحضور أن يقيمها ضمن مده الطعن المتبقية أن وجدت لأن المشرع بتقريره ميعاداً معيناً للطعن تصبح بعده القرارات الإدارية حصينة من الإلغاء والهدف من ذلك هو استقرار القرارات الإدارية وعدم تركها مستهدفه للطعن بدعوى الإلغاء أمراً مفتوحاً) [1].

إن الهدف من تحديد هذا السقف الزمني يحقق الاستقرار للأنشطة والقرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة ويحافظ كذلك على الحقوق المكتسبة والتي تحققت نتيجة للقرار الإداري بالإضافة إلى ضبط المعاملات والتعاملات في الدولة.

إن تحديد المشرع لميعاد رفع الطعن بالإلغاء لمدة (٦٠) ستين يوماً هي مهلة مناسبة لذوي المصلحة لدراسة القرار بمتسع من الوقت وتحديد كيفية العمل لمواجهة ومهاجمة هذا القرار بالطعن والتظلم، بالإضافة إلى غلق باب الطعن تجاه الإدارة مع انتهاء هذه المدة.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٣١ هـ.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٧٢٩.

واستقر القضاء من خلال حكم محكمة العدل العليا لتحديد المدة للطعن بالقرار بقولها (مده الطعن بالقرار الإداري ستين يوماً من تاريخ التبليغ أو من تاريخ نشرة في الجريدة الرسمية) (١).

إن إطالة المدة قد تعطي الفرصة للفرد أطول مده وزمن مريح لرفع الطعن في القرارات الإدارية في المواعيد التي يراها مناسبة له وإن تقصير المدة يكون لصالح استقرار الأوضاع الإدارية وعمل ونشاطات الإدارة.

في حال رفع الطعن بالإلغاء خلال مهلة الستين يوماً أمام محكمة العدل العليا سوف يتقرر قبول الدعوى أو شطبها وذلك لأسباب لا علاقة للمدة بها أما إذا رفعت الدعوى قبل سريان تلك المدة أو بانتهاء تلك المدة فإن الدعوى لا تقبل بعدم رفعها إلا ضمن المدة المحددة قانونياً.

وجاء قضاء محكمة العدل العليا حول رد الدعوى المرفوعة بعد فوات المدة المحددة للطعن بقولها (تقديم دعوى الإلغاء بعد فوات المدة يوجب ردها شكلاً)(٢).

أشار القانون إلى تحديد بداية هذه المدة لرفع الدعوى ضد القرارات الإدارية وذلك اعتباراً من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية أو إعلان أصحاب الشأن بالقرار المطعون فيه، وتم التأكيد على وسائل النشر بالجريدة الرسمية وبأي وسيله أخرى للنشر، ومن المتعارف عليه أن يتم النشر بالصحف المحلية اليومية أو الأسبوعية أو بواسطة الإذاعة المسموعة والمرئية وغير ذلك علماً بأن النشر يتعلق بالقرارات التنظيمية.

إن قراءة مضمون النص في قانون محكمة العدل لإثبات العلم بالقرار هو المساواة بين النشر والإعلان لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه إلا أن الأصل بالمعرفة أو العلم بالقرار هو الإعلان ويعتبر النشر استثناء لان النشر لا يكفي إذا ما تم مقارنته بالإعلان.

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٣١ هـ.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٧٢٩ (مكرر).

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٢٧٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص١٦٧.

أن النشر في الجريدة الرسمية أو في الصحف المحلية من الممكن أن يوصل العلم إلى الجهات الإدارية لكونها معنية بمتابعه ما ينشر في الجريدة الرسمية بحكم طبيعة عملها ومهامها مع احتفاظها بالجريدة الرسمية، إما المواطن العادي فانه من المستحيل عليه أن يتابع ما ينشر في الجريدة الرسمية بشكل مستمر لذلك فإن العلم بالقرارات الإدارية لا يصل إلى علمه من خلال النشر بالجريدة الرسمية أو الجرائد اليومية المحلية والنشر لا يغني عن الإعلان الشخصي لذوي الشأن.

ففي حال اتخاذ قرارات إدارية فردية بناء على القرارات التنظيمية، يفضل أن يشار لتلك القواعد العامة المجردة من خلال القرار الفردي الصادر استناداً إليها، ويعلن صاحب الشأن بذلك مباشرة.

النشر هو الوسيلة الممكنة للعلم بالقرارات التنظيمية أما الإعلان هو للعلم بالقرارات الفردية، وأكد على ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (عدم نشر تعليمات الإعالة لا يبطلها وان شرط النشر يسري على القوانين والأنظمة (اللوائح) وليس على التعليمات) [1]، وفي حكم آخر لها جاء فيه (إحاطة الكافة علماً بالقوانين والأنظمة يكون بنشرها في الجريدة الرسمية ويعتبر تاريخ النشر مجرياً لميعاد الطعن فيها) [2].

ثانياً – متي يبدأ سريان الموعد المحدد للطعن بالقرار الإداري: لكي يكون النشر صحيحاً ومرتب آثاره من بداية ميعاد الطعن بالإلغاء، يجب أن يتضمن جميع عناصر القرار الإداري ومحتوياته الأساسية حتى يمكن أن يتحقق العلم الكافي بالقرار وغالباً ما يطبق أو يعتمد النشر في القرارات الإدارية التنظيمية (اللائحية) لأنها تحكم الجميع ولم تكن موجهة إلى أشخاص محددين بذواتهم.

يتبع في النشر شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار، والقاعدة أنه إذا نص القانون على وسيلة معينة للنشر يجب إتباعها كما هو النشر بالجريدة

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٨٣١.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٢٦٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٦١٠.

الرسمية، ويجب أن يكشف النشر عن محتوى القرار والكيفية التي تجعل صاحب الشأن يلم به[١].

أن المدة المحدد لميعاد رفع الدعوى تمثل المدة العادية للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا وهي واجبة التطبيق على جميع المنازعات الإدارية التي تتضمن طعناً بالإلغاء ضد القرار الإداري، وواجبة التطبيق والتقيد بها والاعتماد عليها من قبل الكافة سواء الأفراد أو الجهات الإدارية والاستناد عليها من قبل السلطه القضائية في أحكامها.

قد يصدر تحديد لمده الطعن بالإلغاء في بعض القوانين وذلك للقرارات الإدارية التي تستند عليها تلك القرارات في تطبيقها، علماً بان القانون الأولى في التطبيق هو القانون الخاص ومن الأمثلة على تلك النصوص ما جاء بقانون نقابة المحامين رقم (١١) لسنة ١٩٧٢م والذي نص على أن (القرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين بشأن حقوق التقاعد والضمان الاجتماعي يجوز الطعن فيها من قبل صاحب المصلحة حال رفض الطلب كلياً أو جزئياً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار) [٢].

أما ما جاء بقضاء محكمة العدل العليا حول تحديده مده الطعن بقانون نقابة المحامين بقولها (يجوز الطعن بقرارات مجلس نقابة المحامين بشأن حقوق التقاعد والضمان الاجتماعي حال رفض الطلب كلياً أو جزئياً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار[٣]، وفي حكم آخر جاء قولها فيه (إذا لم يتخذ مجلس نقابة المحامين قراراً ايجابياً أو سلبياً بخصوص الطلب خلال ثلاثين يوماً من تقديمه فيعتبر قراراً ضمنياً برفض الطلب) [٤].

[١] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأه المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥م، ص٣١٨.

[٢] قانون نقابة المحامين رقم (١١) لسنة ١٩٧٢م، م(٩٩/ج).

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٢٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١١٥٥.

[٤] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٩٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٣٠.

أما ما تم تحديده بنفي قانون نقابة المحامين هو مده خمسة عــشر يومــاً ميعاداً للطعن للمحامي الأستاذ أو المتدرب في حال رفض تسجيله في ســجلات النقابة، وهذا ما تم تأكيده في قضاء لمحكمة العدل العليا بقولها (حــددت المــادة (٩٩/أ) من قانون نقابة المحامين رقم (١١) لسنة ١٩٧٢م مده خمسة عشر يوماً ميعاد للطعن للمحامي الأستاذ المتدرب في حال رفض تسجيله في سجلات النقابة تبدأ من تاريخ تبليغه)[١].

ربط المشرع ميعاد الطعن في القرار الإداري بالنشر أو الإعلان باعتبارها من الوسائل الشائعة للعلم بالقرار المطعون فيه، إلا أن القضاء والفقــه أضــاف وسيله العلم اليقيني كقرينة ثالثة على وصول القرار إلى علم صاحب الشأن [٢].

إن بدء ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري الفردي يتم مــن تــاريخ وصول العلم بالقرار الإداري سواء من خلال النشر في الجريدة الرسمية أو العلم به، وإذا كان صاحب المصلحة مجهول مكان الإقامة ولم يتم التمكن من إعلانــه بشكل صريح أو شخصي عندها يمكن النشر في الصحف اليوميــة المحليــة، أو بواسطة الإعلان الشخصي له أو لذويه الموجودين، أو بوصول العلم اليقيني.

يتم الإعلان من قبل الإدارة لصاحب الشأن شخصياً أو لذويه أو لوكيلــه القانوني وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (يجب الطعن بالقرار خــلال المدة القانونية إذا علمت به المستدعية علماً يقيناً وبخــلاف ذلــك رد دعواهــا شكلاً)[٣].

إن خير وسيلة لإيصال العلم إلى ذوي الشأن هي مــن خــلال الإعــلان المباشر لذوي الشأن، أو وصول العلم اليقيني إذا تحقق، وفيما يتعلق بالعلم اليقيني من جانب صاحب الشأن بوجود قرار فردي يمسه ويمس مصالحة فإن ذلك العلم

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٦١) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٣٠.

(٢) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء القرارات الإدارية، منشاة المعارف، الإسكندرية لسنة ٢٠٠٤م، ص٢٩٨.

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٢/٥١٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م،ص٧.

اليقيني يقوم مقام الإعلان والنشر، بمعنى أنه حتى لو لم تقـوم الإدارة بـإعلان صاحب الشأن بالقرار، عندها يجب حساب بدء ميعاد الطعن بمجرد حـدوث مـا يدل على وصول العلم اليقين لذوي الشأن.

أشار قضاء محكمة العدل العليا إلى العلم اليقيني بالقرار المطعـون فيـه بقولها (يعتبر الموظف عالماً بقرار تخفيض علاواته إذا استلم راتبه دون احتساب هذه العلاوات ويكون الطعن المقدم بعد فوات المدة القانونية من تاريخ الاسـتلام الراتب مردود شكلاً) [١].

استقر الفقه والاجتهاد الإداريان على أن العلم اليقينـي بمـضمون القـرار الإداري يقوم مقام التبليغ وعليه جاء اجتهاد محكمة العدل العليا بقولها إن (تقديم المستدعي طلباً لأعاده تسجيله في سجل المحامين المتدربين يدل دلالة قاطعه على علم المستدعي بمضمون قرار شطب تسجيله بتاريخ تقديمه الطلب الواقـع فـي ٢٠٠٣/٩/١٣م، وان إقامة الدعوى بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٦م، أي بعد فوات المدة القانونية مما يستوجب رد دعواه شكلاً)[٢].

العلم اليقيني هو ذلك العلم الذي يتحقق عن طريق وجود قرائن وأدلة بقرار القضاء كافية لتحقيق ما يحققه النشر أو الإعلان من العلم القاطع بمضمون القرار ومحتوياته، وهذا يفتح مهلة (ميعاد) الطعن وتبدأ في السريان حتى يثبت بطريقـه أو بأخرى أن صاحب المصلحة قد توافر له العلم بالقرار [٣].

وفي اجتهاد لمحكمة العدل العليا جاء قولها (العلم اليقيني بالقرار الـصادر بالاستغناء عن خدمات المستدعي من تاريخ تنفيذه يجعل الدعوى المقدمة بعد أكثر من ستين يوما مقدمة بعد فوات المدة القانونية) [٤].

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٥١) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٤٣.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٥٢٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٧٥.

[٣] د.محمد فوزي تويجي، العلم اليقيني بالقرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص٢٨.

[٤] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٥٤٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م،ص١٠٢٧.

إن ميعاد الستين يوماً المحدد لرفع الدعوى الإدارية قاصراً على دعاوى الإلغاء للقرار الإداري، أما دعاوي القضاء الكامل فيمكن رفعها في أي وقت طالما لم يسقط الحق المطالب به لمده التقادم، مع العلم أن دعاوى التعويض الإدارية يمكن رفعها من خلال دعوى الإلغاء كتابع لها أو ترفع بعدها دون التقيد بموعد رفع الطعن بالقرار الإداري المحدد بستين يوماً، لذلك فإن القرار الذي يلحق الضرر بمصالح ذوي الشأن يتطلب بالمرحلة الأولى إلغاؤه ومن ثم ترفع دعوى التعويض للمطالبة بها عن الأضرار التي ألحقها القرار الإداري.

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا حول عدم تحديد مدة محددة للطعن في القرار الإداري بدعوى التعويض حيث جاء قولها (لا تسري على دعوى المطالبة بالتعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في المادة (٩/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م مدة الطعن المحددة للطعن بالإلغاء لان هذه الدعوى بطبيعتها هي طلب تعويض ينشأ عن القانون وتسري عليها النصوص القانونية التي أنشأتها ولا تسقط دعوى المطالبة بها إلا بعد مضي خمسة عشر سنة، ولا تسري عليها أحكام المادة (١٢) من نفس القانون التي توجب إقامة الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار) [١].

في حال قطع الموعد المحدد لرفع الطعن فإن البداية الجديدة لسريان الموعد تبدأ من تاريخ انتهاء الحدث أو الحالة المقدرة لقطع المدة ففي حالة التظلم يصدر قراراً بالتظلم، أو بانتهاء المهلة المحددة للإجابة على التظلم الإداري في القضاء الإداري الأردني والبالغة ثلاثين يوماً على أن يبدأ سريان الموعد لرفع الطعن في اليوم الذي يلي الثلاثين يوماً المحدد للإجابة على التظلم والذي يشكل بداية المهلة الجديدة أي الستين يوماً الجديدة، وكذلك يبدأ سريان الموعد المحدد لرفع الطعن بتاريخ صدور قرار المحكمة على طلب المساعدة والعون القضائي، وكذلك يبدأ الموعد في الطعن من تاريخ صدور قرار المحكمة المرفوع لها الطعن

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/١٥٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٢٧٥.

وحكمها بعدم الاختصاص، وكذلك في صدور قرار المحكمة المختصة في حـــال رفع الطعن من جهة إدارية أخرى (تنازع الإدارات).

ثالثاً - امتداد ميعاد رفع الطعن بالقرار الإداري والذي يتم فـــي الحـــالات التـــي يوقف فيها أو يقطع ميعاد رفع الطعن في القرار الإداري وهذه الحالات تشمل ما يلي:

١. قطع ميعاد الطعن بالإلغاء: ويعني ذلك حدث عارض أو حـــدث معـــين يكون من شأن الحدث قطع ميعاد الطعن، وقطع الميعاد يعني إسقاط المدة التـــي سبقت وقوع الحادث مع زوال كل آثار تلك المدة على أن يبدأ الميعاد بداية جديدة نتيجة لإهمال بداية المدة التي قبل القطع ويبدأ الحساب القانوني للمدة مع نهايـــة الحادث أو الواقعة لتبدأ مدة الستين يوماً الجديدة [١].

من الحالات المتعارف عليها بالفقه والقضاء التي يتحقق فيها انقطاع ميعاد الطعن لتبدأ مهلة أخرى جديدة، ومنها حالات التظلم الإداري، وطلب المـــساعدة والعون القضائي بالإعفاء من الرسوم التي تدفع للمحكمة - رســـوم الـــدعوى - وحالة القوة القاهرة وكالاتي:

الحالة الأولى - التظلم الإداري: من قبل ذوي الشأن الذي صدر القـــرار الإداري بحقه مما الحق ضرراً بمركزة القانوني بصوره مباشره على أن يلجأ بالتظلم إلى الجهة الإدارية مصدر القرار الإداري أو للجهات الرئاسية، طالباً إعادة النظر في القرار أو التراجع عنه، إما بسحبة أو تعديله أو إلغائه.

عند رفع التظلم لمصدر القرار الإداري يسمى عنـــدها الـــتظلم بـــالتظلم الولائي، أما إذا رفع التظلم للجهات الرئاسية لمصدر القرار الإداري عندما يسمى التظلم بالتظلم الرئاسي، وإذا لم يستطيع الوصول إلى حل من خلال التظلم عندها يلجأ إلى القضاء للطعن بالإلغاء.

---

[١] د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص٧٥.

يجب أن يتم البت في التظلم خلال مده محددة من تاريخ تقديم الطلب، وما نص عليه قانون محكمة العدل العليا هو أن (.... مدة الطعن بالقرار الإداري البالغة ستين يوماً تبدأ بعد انقضاء (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة الإدارية لتتخذ ذلك القرار) [١].

إن المشرع قد رتب على تقديم التظلم قطع المدة حتى يشجع الأفراد على التقدم بتظلماتهم إلى الإدارة قبل الالتجاء إلى القضاء على أن يقدم التظلم من صاحب المصلحة بقطع التظلم للمدة، على أن يكون التظلم قاطع في معناه بكل وضوح، ويأخذ القضاء بالتظلم الأول لقطع الميعاد بالطعن [٢].

وفي اجتهاد لقضاء محكمة العدل العليا قالت فيه (إذا لم يتخذ المجلس الطبي قراراً بشان طلب المستدعي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، فإن إقامة الدعوى بعد أكثر من تسعين يوماً من تاريخ تقديم الطلب يجعل الدعوى مقدمة بعد فوات المدة القانونية، ولا يغير من ذلك توجيه المستدعي إنذاراً للمستدعى ضده خلال تلك المدة) [٣].

الحكمة من التظلم هي حول إمكانية حصول استجابة من قبل الإدارة للتظلم وتعيد النظر في قرارها إذا ثبت لها أن المتظلم محق وان قرارها غير مشروع وذلك بهدف تجنب إلغاءه من قبل القضاء، إضافة إلى حل النزاع ودياً مع تخفيف العبء والجهد على المتظلم والقضاء الإداري بتقليل عدد القضايا المطروحة أمامه وتجنب المخاصمة.

عند الإجابة على التظلم قد يصدر قرار الإدارة بالرفض الصريح ويجب أن يكون الرد مسبباً، أما إذا انتهت المدة المقررة للإجابة على التظلم وهي بالقضاء الإداري الأردني (٣٠) ثلاثين يوماً دون أن تجيب السلطه الإدارية المرفوع لها التظلم فان ذلك يشكل رفضاً وامتناع عن الإجابة للتظلم، والتظلم

---

[١] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٢/ب).

[٢] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٥٣٣.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٤٧٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١٠١٤.

يقطع ميعاد الطعن المحدد لرفع الطعن أمام القضاء وهذا ما أكده قانون محكمة العدل العليا بالنص على انه (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها) [١].

التظلم الإداري أمر جائز لصاحب الشأن أن يرفعه للإدارة لتجيبه على طلباته، وتم تحديد نوع معين من القرارات الإدارية لا يقبل الطعن فيها أمام المحاكم ما لم يسبقها التظلم للإدارة، ناهيك عن وجود قرارات لا يشترط قبولها الا بعد رفع التظلم للإدارة، ويترتب على رفع التظلم الإداري قطع ميعاد الطعن بالإلغاء.

يعتمد التظلم الإداري الأول لقطع ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء، أما باقي التظلمات بنفس الموضوع لا أثر لها على قطع الميعاد لرفع الطعن بالإلغاء، هذا علماً بأن إثبات تاريخ التظلم يقع على عاتق صاحب الشأن الذي قدم طلب التظلم الإداري.

القاعدة العامة بالقانون الإداري إن التظلم الإداري وكما أسلفنا جائز لصاحب المصلحة والمتأثر بالقرار الإداري، وهو غير ملزم بالتظلم الإداري ومن حقه اللجؤ إلى القضاء مباشرة دون التظلم إلا بالقرارات التي نص القانون على التظلم بها قبل اللجؤ إلى القضاء، ورفع الطعن ضمن المدة المحددة للطعن كحالة استثنائية عن الأصل، وخاصة القرارات المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة حيث لا تقبل دعوى الإلغاء إلا بعد أن يتقدم بالتظلم الإداري

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر نشر تعليمات علاوات غلاء المعيشة في الجريدة الرسمية بمثابة تبليغ للكافة والاعتراض والطعن بهذه التعليمات بعد فوات المدة القانونية مردود شكلاً)[٢]، هذا والاعتراض يمثل شكلاً من أشكال التظلم.

---

[١] قانون محكمة العدل العيا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١١).

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٥٣ ه.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤١٥٧.

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تقديم المستدعين طلباً إلى الجهة المستدعى ضدها (المطعون ضدها) لاتخاذ قرار بعقد اجتماع الهيئة العامة لجمعية المركز الإسلامي الخيري من اجل الدعوة لإجراء انتخابات لهيئة إدارية جديدة، ولم يصدر عن الجهة المطعون ضدها أي قرار صريح بذلك مما يعني أنها امتنعت عن اتخاذه ويعتبر ذلك قراراً ضمنياً بالرفض، وبما أن الدعوى مقدمة بعد فوات المدة القانونية لذا فالدعوى مستوجبة الرد شكلاً لفوات الميعاد)[1].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (مده الطعن بالقرار الضمني ستين يوماً تبدأ بعد انقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلب التظلم) [2].

الحالة الثانية – طلب المعونة والمساعدة القضائية: إن طلب المساعدة بالإعفاء من الرسوم القضائية المقدم من قبل صاحب الشأن لمواجهة نفقات دعوى الإلغاء يعتبر سبباً لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وفتح ميعاد جديد للطعن، والحكمة من قطع الميعاد وفتح مدة جديدة كاملة هي منطلقة من فكره العدالة، شريطة أن يقدم طلب الإعفاء والمساعدة مباشرة إلى المحكمة وخلال المدة المحددة بالأصل للطعن، هذا وبقطع الميعاد تبدأ مدة جديدة للطعن بالإلغاء من تاريخ الرد على طلب المساعدة أو بانتهاء المدة المحددة للتظلم وهي (٣٠) ثلاثين يوماً.

استقر القضاء الإداري على مد يد العون لمساعدة الطاعن المعوز وذلك حتى يتمكن من مواجهة مصاريف دعوى الإلغاء، وطلب المساعدة عند تقديمه يعمل على قطع ميعاد الطعن حتى يتم الاستجابة له بالنفي أو بالإيجاب.

طلب العون والمساعدة القضائية من حق صاحب الشأن التقدم به في حالة إعسارة ولا يشترط أن يكون معدم الحال تماماً كي يمنح هذه المعونة بل يكفي الاعسار وذلك لتمكينه من دفع رسوم المحكمة.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٤٤٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ١١٦٦. (مكرر)

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٢٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص ١٠٥٧. (مكرر)

يعتمد بتقديم طلب المساعدة أو المعونة القضائية لقطع ميعاد دعوى الإلغاء على إن يقدم الطلب خلال فتره الستين يوماً ألمقرره للطعن، هذا ويقـدم طلـب العون والمساعدة إلى المحكمة المختصة بنظر طلب الإلغاء.

إن طلب المعونة القضائية هو نوع من التظلم إلى المحكمة، ويقطع سريان ميعاد رفع الدعوى على إن يبدأ الموعد الجديد لرفع الطعن من تـاريخ صـدور قرار المحكمة بالإجابة على ذلك مع إهمال الفترة السابقة من الموعد المحدد لرفع الطعن، وان المدة الجديد قد تمتد في حالة استثنائية إلى ما بعد الستين يوماً عنـد الموافقة على الطلب وانتداب محام لمباشرة دعوى الإلغاء.

إن فكرة العون والمساعدة القضائية هي تحقيقاً لمبدأ العدالة فـي الدولـة والذي يتمثل باعتداء الأغنياء القادرين على دفـع النفقـات والمـصاريف عنـد التقاضي على حساب الأشخاص المعسرين وممن تجعلهم الحالة المادية يحجمون عن اللجؤ إلى القاضي لتجنب دفع المصاريف مـن رسـوم وأتعـاب المحـامي والنفقات الأخرى مما يتيح الفرصة للأغنياء للتغول على الطبقات الفقيرة واكـل حقوقها نتيجة حتمية لعدم توفر الحماية القضائية لهم.

تقدم المساعدة القضائية لمستحقيها من خلال الإعفاء مـن دفـع رسـوم الدعاوي إضافة إلى انتداب بعض المحامين لتوكل بقضاياهم والدفاع عنهم أمـام المحاكم، إضافة إلى تعين مترجمين لمن لا يتقنون اللغة العربية، والخبراء، وبهذا يتم توفير المساعدة القضائية للفئات الفقيرة، وإعطائهم الفرصة للدفاع عن حقوقهم تجاه الإدارة أو تجاه الأفراد [١].

الحالة الثالثة – رفع دعوى الإلغاء إلى محكمة غير مختصة: إن رفـع الـدعوى لمحكمة غير مختصة يدل على أن المدعي يكشف عن رغبته في مهاجمة القرار المطعون فيه، وان رفع الدعوى هذه خلال المدة المحددة لرفع الطعن يؤدي إلـى قطع الميعاد، على أن يبدأ سريان الميعـاد الجديـد مـن تـاريخ الحكـم بعـدم

---

[١] د. رضا احمد المرغني، بحث بعنوان اللجوء إلى العدالة المجانية والمساعدة القضائية، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأهلية، ج١، الرياض، ٢٠٠٦م، ص٢٥٠.

الاختصاص وإعلان رافع الدعوى بذلك حتى يتمكن من رفع دعوى جديدة ضمن المدة أو الميعاد الجديد كي لا يسقط حقه في رفعها إذا انتهت[١].

إن رفع الدعوى لمحكمة غير مختصة هو خطأ من قبل الطاعن او وكيلة القانوني (المحامي)، وقد تتأخر المحكمة بإصدار قرارها بعدم الاختصاص وقد تستغرق الموعد المحدد كامل أي فترة الستين يوماً أو بعدها مما يؤدي إلى انقضاء المدة كاملة ولا يقدر المعني برفع الطعن إمام المحكمة المختصة وعليه يفقد حقه بالطعن بالقرار.

وتحقيقاً للعدالة ولعدم إضاعة الفرصة أمام الطاعن للحصول على حقه من خلال القضاء، ونتيجة لعدم قدرة الطاعن على معرفه المحاكم المختصة استقر القضاء على إيجاد الأثر القاطع لميعاد الطعن في حال الرفع للطعن أمام المحاكم غير المختصة.

يشترط عند رفع الدعوى لمحكمة غير مختصة ولضمان الصحة بذلك لقطع الموعد المحدد لرفع الطعن يفترض أن يرفع الطعن خلال الموعد المحدد لرفع الطعن، بالإضافة إلى مخاصمة الجهة الإدارية المعنية وتكليفها بالحضور أمام المحكمة غير المختصة بنظر الدعوى حتى تسمع الجهة الإدارية الحكم الصادر بعدم الاختصاص وذلك كإثبات لصفة الخصومة القضائية للقرار الصادر عنها ولعلمها بذلك

الحالة الرابعة – مخاصمة جهة إدارية أخرى للقرار خلال المدة المحددة: ففي حالة رفع الطعن من قبل جهة إدارية أخرى ضد القرار الإداري أمام المحكمة المختصة فإن مدة الطعن بالقرار تقطع بحكم أن موضوع القرار مثار للنزاع أمام المحكمة كنزاع بين جهتين إداريتين.

في مثل هذه الحالة ففي الحكم بإلغاء القرار الإداري عندها تنتهي مخاصمة القرار من الكافة، أما إذا لم تحكم المحكمة بإلغاء القرار عندها فإن على صاحب

---

[١]د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٥٥٣.

المصلحة بإلغاء القرار عد الجهة الإدارية التي طعنت به أن يرفع طعن جديد بحكم أن الموعد تم قطعه وبدأ سريان موعد جديد من تاريخ صدور الحكم بالدعوى الأولى التي رفعتها الإدارة مخاصمة جهة إدارية أخرى للقرار خلال الموعد المحدد وليس بحاجة إلى سند تشريعي لممارسة حقها في الاعتراض على قرارات تصدرها جهات أخرى ويمكن أن تدخل في اختصاصاتها، هذا وعلى المحكمة قبول دعوى الإلغاء من الجهة الإدارية ضد القرارات التي لا تملك الجهات إلغاءها بالطريق العادي [1].

من حق الإدارات أن تم التجاوز على اختصاصاتها من جهة إدارية أخرى في إصدار قرارات إدارية في مواضيع تقع ضمن واجباتها أو ضمن اختصاصها إن تطعن بذلك أمام المحكمة المختصة.

ومن السوابق القضائية للمنازعات الإدارية بين الإدارات في الأردن والتي عملت على رفع دعاوى لإلغاء القرارات الإدارية وصدر بها إحكام من قبل محكمة العدل العليا في احد الأحكام جاء قولها (منح الجنسية الأردنية وإعادتها إلى طالبها هو من اختصاص مجلس الوزراء وليس من اختصاص وزير الداخلية)[2].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (توسيع حدود محافظة العاصمة يشمل أراضي واقعة ضمن الحدود الجغرافية لمحافظة البلقاء دون إجراء تعديل على نظام التقسيمات الإدارية يجعل من قرار مجلس الوزراء بهذا الصدد مخالفاً للقانون وفاقداً للمشروعية) [3].

٢. وقف ميعاد الطعن بالإلغاء: إن حالة وقف الميعاد تحصل عند حدوث حادث أو مانع أو قوه قاهره، يستحيل معها اتخاذ إجراءات لرفع الطعن أمام

---

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٥٥٤.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٣٠٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥٩٣.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٢٣٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٥٥٥.

المحكمة في القرار الإداري ففي مثل هذه الحالة يجب وقف سريان الميعاد حتى تنتهي الظروف الاستثنائية.

إن وقف ميعاد الطعن يتم عند حدوث سبب ما يوقف الميعاد على أن يتم تكملة المدة إذا زال السبب، وهذا يعني أن يقف سريان المدة من تاريخ حدوث السبب الموقف حتى زواله، بحيث تظل المدة السابقة للوقف واللاحقة لمدة الوقف قائمة وتحسب في مجمل حساب المهلة النهائية.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول حدوث حدث يوقف الميعاد قالت فيه (إذا صادف أخر ميعاد لرفع الدعوى عطلة رسمية فإقامة الدعوى في اليوم الذي يليه يجعل الدعوى مقامة خلال المدة القانونية) [١].

المثال على وقف الميعاد المحدد وهو ستين يوماً، فإذا انقضى من المدة عشرين يوماً قبل حدوث الحدث أو السبب الموقف عندها يبقى من تلك المهلة للطعن أربعين يوماً يتم استكمالها بانتهاء الحدث أو السبب، وهذا يختلف عن انقطاع الموعد والذي ينهي المدة السابقة بشكل كامل قبل الحدث على أن تبدأ مدة جديدة للطعن أي ستين يوماً.

من الحالات التي يوقف بها ميعاد الطعن:

الحالة الأولي - بالقوة القاهرة: القوة القاهرة هي كل حدث طارئ يحدث بشكل مفاجئ، ويشكل سبباً يحول دون قدره وإرادة الشخص الطبيعي للقيام برفع الطعن بالقرار الإداري، والعجز يكون بشكل تام وذلك عند حدوث قوة كقوة الزلزال أو الفيضان أو الحروب أو حوادث الأمن الداخلي وغيرها التي تأثر على رفع الطعن ضمن المهلة المحددة لرفع الطعن.

في حالة حدوث قوه قاهره يتم وقف مدة الطعن بالقرار الإداري ولا يبدأ سريانها ثانية إلا بعد زوال تأثير هذه القوه التي تحول بين ذوي المصلحة من إمكانية رفع دعوى الإلغاء، ومن حالات القوة القاهرة هي حالات تحدث في

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٤٦٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٤٧.

الظواهر الطبيعية إضافة إلى الحروب وحوادث الشغب وتوقف وسـائط النقـل وحالات المرض العقلي أو الدخول في المستشفيات وغيرها من حـالات العجـز الجسدي [١].

على صاحب الشأن أن يثبت انه لم يستطيع أن يباشر رفع الطعن في الموعد المحدد قانوناً بسبب ما أحاط به من عوامل كقوة قاهرة سلبته قدرة التصرف الحر لرفع الطعن، وليس من العدل أن يطبق عليه جزاء بعدم قبول دعواه لفوات المدة القانونية التي تم إيقافها بفعل القوه القاهرة [٢].

الحالة الثانية – وقف الميعاد لعرض النزاع على هيئات التوفيق والتحكـيم: في حالات كثيرة يتم التفكير في حل النزاع بالطرق الودية أو الحـصول علـى توصية من جهة مما يساهم في إيجاد مخرج لحل النزاع عندها وبمجـرد إحالـة النزاع يتم وقف الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء وذلك بشكل كلي حتى صدور قرار هيئة التحكيم.

يعرض قرار الهيئة أو لجنة التحكيم على السلطه الإدارية المختصة برفع القرار وصاحب الشأن الطاعن بالقرار خلال مدة محددة لاعتبار توصية اللجنـة وقرارها كمستند يعتمد للتنفيذ في حال الموافقة، وإذا لم تقبل التوصـية أو قـرار التحكيم ففي هذه الحالة يحق لصاحب الشأن رفع الطعن أمام المحكمة إن لم يكن الطعن مرفوع في المدة المتبقية من الموعد الذي تم وقفه بإحالـة النـزاع إلـى التحكيم.

آثار انقضاء المدة المحددة للطعن: يترتب على انقضاء المدة دون تقاضى أو انقطاع عندها يغلق سبيل الطعن القضائي ويصبح القرار المعيب محصن وسـليم بنظر القانون وتطبيق هذه القاعدة على القرارات الفردية التي تستقر بمرور المدة بالنسبة لكل من الإدارة والأفراد بحيث لا تقبل الدعوى ولا تقدر الإدارة سحب أو إلغاء القرار.

---

[١] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٥٢٥.

[٢] د. يوسف حسين البشير، القانون الإداري، جامعة النيلين، الخرطوم، ٢٠٠٨م، ص١٣.

تحصين القرار الإداري يؤدي إلى الاستقرار للقرار ولجميع آثاره، وهذا يسري على جميع القرارات الفردية المستمرة، والتي يتحدد آثارها كل يوم وكل لحظة، وان استثناء القرارات الفردية المستمرة من قاعدة الاستقرار المطلق يمكن أن ترتبط فيها المدة بالمصلحة.

أما القرارات التنظيمية فان معنى المدة يؤدي إلى عدم قبول الدعوى إلا أن المشرع أوجد وسائل لإحياء المدة بعد مضي الـ(٦٠) ستين يوماً على نشر اللائحة بحيث لا يمكن طلب إلغاءها، مع إمكانية قبول العريضة لإلغاء القرار بعد انتهاء المدة بحسب الحالات التالية [١]:

١. إذا صدر تشريع لاحق على اللائحة يجعل وجودها غير مشروع.
٢. تغيير الظروف المادية التي أدت إلى إصدار اللائحة.
٣. تغيير القضاء الإداري.

المدة التي حددها قانون محكمة العدل العليا والمتعلقة بإجراءات التقاضي أمامها تشمل ما يلي:

١- المدة المحددة للإجابة على التظلم الإداري من قبل الإدارة هي ثلاثين يوماً والتي نص عليها قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بالقول (في حالة رفض الجهة الإدارية المختصة باتخاذ القرار وامتناعها عن ذلك حيث تبدأ مده الطعن بالقرار الإداري – الستين يوماً– بعد انقضاء (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لذلك الجهة لتتخذ ذلك القرار) [٢].

وجاء حكم لمحكمة العدل العليا حول نفس المضمون بالقول (قرار أمين عمان الكبرى برفض اعتبار عمال مدينة الجبيهة الترويجية من عمال أمانة

[١] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٥٦٣.
[٢] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٢/ب).

عمان الكبرى وعدم منحهم التامين الصحي خلال ستين يوماً من انقضاء مده ثلاثين يوماً على تقديمهم الطلب يوجب رد الدعوى) [1].

٢- ميعاد رفع الطلب بالقرار الإداري المنعدم في أي وقت دون الالتزام بالموعد المحدد لرفع الطعن، وحالة الانعدام هي الحالة التي بلغ فيها العيب حداً جسيماً يجرد القرار من كيانه الإداري ويجعله عملاً مادياً وأكد على ذلك ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م على أن (تقبل دعوى الطعن بالقرارات المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد) [2]، وهذا ما أكده قضاء محكمة العدل العليا بقولها (لا يتقيد الطعن في القرار الإداري المنعدم بميعاد)[3].

٣- المدة المحددة لتقديم اللائحة الجوابية من المستدعى ضده (المطعون ضده) أن يقدم إلى المحكمة خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه عن الاستدعاء المرفوع ضده، هذا ولرئيس المحكمة تخفيف هذه المدة بناء على طلب المستدعي أو تمديدها بناء على طلب المستدعى ضده وذلك لمدة لا تقل عن عشرة أيام في الحالتين وان يقدم طلب معلل خلال المدة الأصلية لتقديم اللائحة الجوابية – هذا وأكد النص أيضا على أن – تبدأ المدة المخفضة أو المدة الإضافية التي شملها التمديد من تاريخ تبليغ الطالب موافقة رئيس المحكمة على الطلب) [4].

وفي اجتهاد لمحكمة العدل العليا حول تقديم اللائحة الجوابية جاء قولها (يعتبر عدم تقديم اللائحة الجوابية من لجنة شؤون الضمان خلال الخمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ بأنها مسلمة بالوقائع الواردة في استدعاء الدعوى وخاصة

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٢٤٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥٤٧.

[2] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٢/ج).

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٣٠٩ /٩٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢٥٦.

[4] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م (١٧/أ).

بالفترة التي قررت المستدعى ضدها إلغاء شمول المستدعي بها إضافة إلى ذلك ثبوت وقائع الدعوى من خلال البينات المقدمة منها) [1].

٤- رد المستدعي على اللائحة الجوابية خلال (٧) سبعة أيام من تاريخ تبليغها له وذلك بنص قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م والذي نص على أن (تبليغ اللائحة الجوابية مع المرفقات بها للمستدعي وله الحق بالرد عليها خلال (٧) سبعة أيام من تاريخ تبليغها إليه) [2]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول اللائحة المتممة جاء قولها (تقدم لائحة دعوى متممة لتصحيح الخصومة بعد فوات المدة القانونية يستوجب استبعادها) [3].

٥- أما فيما يتعلق بموعد النظر في الدعوى فان ذلك يحدد من المحكمة التي تنظر الدعوى وهذا ما جاء بقانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م والذي نص على أن (تحدد المحكمة موعداً للنظر في الدعوى في اقرب وقت بعد انتهاء إجراءات تبادل اللوائح فيها أو انقضاء المدة المقررة لذلك الموعد للفرقاء في الدعوى) [4].

٦- وفي حال تدخل طرف ثالث في الدعوى شريطة أن يكون له مصلحة بالتدخل، فان المدة المحددة لتقديم لائحة دفاعه بالدعوى خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه الموافقة من المحكمة على قبول طلبة، على أن تبلغ أطراف الدعوى الأخرى بذلك وان يقدم ردهم على لائحة دفاع المتدخل خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ تبليغهم وهذا ما أشار له قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م [5].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٥٤م) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص ٧١.

[2] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٧/د).

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٥٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٦٤.

[4] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(٢٢).

[5] المرجع السابق، م(٢٥).

٧- هذا وأكد قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م بالمادة (٢٧) منه على عدم سماع طلب تأجيل النظر في الدعوى المرفوعة لدى المحكمة لأكثر من مرتين وللمدة التي تراها المحكمة مناسبة.

٨- أما فيما يتعلق بطلب تأجيل الدعوى لوقت غير محدد أو معين فنص قانون محكمة العدل العليا على انه (لا يجوز إسقاط أي دعوى لدى المحكمة إسقاطا مؤقتاً أو تأجيلها لوقت غير معين) [١].

٩- مدة الطعن المحددة لرفع الطعن بدعوى الإلغاء والتي استقر عليها القضاء والقانون والبالغة مدتها ستين يوماً لرفع الطعن ضد القرار الإداري بالإلغاء، فان هذه المدة لا يشترط الالتزام بها عند رفع دعوى التعويض عن الأضرار المترتبة على القرار الإداري، لأن هذه الدعوى تتعلق في المطالبة بتعويض عن حقوق وهذه المطالبة بالحقوق لا تسقط الدعوى للمطالبة بها إلا بعد مضي مدة خمسة عشر سنة بالتقادم).

وأكد ذلك ما جاء في اجتهاد لمحكمة العدل العليا بقولها (لا تسري على دعوى المطالبة بالتعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في المادة (١٩/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م مدة الطعن المحددة للطعن بالإلغاء، لكون هذه الدعوى بطبيعتها هي طلب تعويض ينشأ عن القانون وتسري عليها النصوص القانونية التي أنشأتها ولا تسقط دعوى المطالبة بها إلا بمضي خمسة عشر سنة، ولا تسري عليها أحكام المادة (١٢) من نفس القانون التي توجب إقامة الدعوى خلال ستين يوماً) [٢].

---

[١] المرجع السابق، م(٢٨).

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/١٥٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م ص١٢٧٥.

الفصل الرابع

أسباب طلب إلغاء القرار الإداري

الفصل الرابع

أسباب طلب إلغاء القرار الإداري

تقديم :

يفترض في القرار الإداري أن يصدر صحيح ولا يشوبه أي عيب من العيوب والتي ستكون السبب أو المبرر إلى رفع الطعن فيه وإلغاءه وبطلان مفعوله، بعد أن يثبت صاحب المصلحة أن القرار مشوب بعيب من العيوب التي تفقد القرار مشروعيته.

العيوب التي من الممكن أن تشوب أي قرار إداري لها علاقة بعناصر القرار وهذه العيوب أو الأسباب التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري هي ما وردت في قانون محكمة العدل العليا رقم (٢) لسنة ١٩٩٢م والذي نص على [١] (أن تقام الدعوى على من إصدار القرار المطعون فيه ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

أ- عدم الاختصاص.

ب- مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ج- اقتران القرار أو إجراءات أصدره بعيب الشكل.

د- إساءة استعمال السلطه (الانحراف بالسلطه)

نتناول في هذا الفصل: أسباب طلب إلغاء القرار الإداري من خلال عدة مباحث.

المبحث الأول: عيب الاختصاص.

المبحث الثاني: مخالفة الدستور والقانون و الأنظمة.

المبحث الثالث: عيب الشكل والإجراءات.

المبحث الرابع: الإساءة في استعمال السلطه (الانحراف بالسلطه).

---

[١] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٠).

المبحث الأول

عيب الاختصاص

تقديم :

السلطه الإدارية في الدولة تتمثل في مجموعة من الواجبات والمهام والمسؤوليات التي يحددها القانون لكل جهة إدارية أو موظف عام تمارس لتحقيق أهداف محدده ومن ضمن هذه الأهداف تحقيق الصالح العامة.

تتوزع السلطه والاختصاصات في الدولة بين الإدارات المختلفة، وتتوزع داخل الإدارة الواحدة للأقسام والفروع وصولاً حتى أدنى مستوى إلا وهو الموظف، ولكل موظف سلطه واختصاص يتمتع بها لتنفيذ واجباته المحددة بالنظام الداخلي الصادر لكل إدارة بشكل مستقل إضافة إلى المبادئ والقواعد التي يحددها نظام الخدمة المدنية فيما يتعلق بشؤون الوظيفة العمومية بشكل عام.

يعتبر الاختصاص من أهم عناصر القرار الإداري ويترتب على عدم الأخذ به أو مراعاته بطلان أو إلغاء القرار الإداري بعد الطعن به وذلك بسبب الاختصاص – عيب الاختصاص – وهذا العيب يتعلق بالنظام العام بحيث تستطيع المحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها ولو لم يطلب من الخصوم بالدعوى.

معيار توزيع سلطه إصدار القرارات بحسب الاختصاص المحدد للوظيفة التي يشغلها الموظف الإداري، بحيث يكون لكل موظف في وظيفته ولاية إصدار القرارات في حدود اختصاصه الموضوعي أو المكاني أو الزماني فأي تجاوز لهذه الاختصاصات يكون قابلاً للطعن بالإلغاء.

نناقش هذا المبحث: عيب الاختصاص في مطلبين:

المطلب الأول: طبيعة ومميزات عيب الاختصاص.

المطلب الثاني: صور عيب الاختصاص.

المطلب الأول

طبيعة ومميزات عيب الاختصاص

القانون يمنح الاختصاص للإدارات وللموظفين لتطبيقها حماية لحقوق وحريات الأفراد وحماية لصالح العام للجماعة، والقانون هو المعني بمراقبة تلك الاختصاصات والسلطات الممنوحة للإدارة بواسطة السلطه القضائية.

عيب الاختصاص يعد من اخطر العيوب التي تؤدي لإعدام أو بطلان القرار الإداري، لذلك نجد إن الأنظمة (اللوائح) كتشريع فرعي والتي خول الدستور الأردني ١٩٥٢م السلطه التنفيذية بإصدارها، تهتم بأدق التفاصيل لتحديد الاختصاصات حتى مستوى الوظيفة للموظف في كل فرع من فروع الإدارات العامة بالدولة.

عرف الفقه عيب عدم الاختصاص على انه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لان المشرع جعله من سلطه هيئة أو فرد آخر و بهذا فهو عيباً عضوياً [١]، وعرف أيضا على انه علاقة تشمل الحق الذي موضوعه ممارسة سلطه شخصية كممارسة الوالي لولايته، وهذه العلاقة يجب إن تختص بشخص أو بفئة معينة والاختصاص يكون معتبراً بإقرار الشرع له [٢].

أساس عيب عدم الاختصاص هو الاعتداء السلبي بعدم اتخاذ عمل أو امتناع عن إثبات عمل أو اتخاذ قراراً إداريا مشوباً بالعيب والقاعدة الصحيحة هي وجوب أن يصدر القرار الإداري من مختص [٣].

وجاء في لقضاء لمحكمة العدل العليا القول (إذا كانت الجهة المختصة بتصنيف مكاتب تأجير السيارات السياحية هي مجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع

---

[١] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابية علي أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٥٣٤.

[٢] د. نوح علي سلمان، أبراء الذمة من حقوق العباد، ط١، دار البشير، عمان، ١٩٨٦م، ص١٤.

[٣] د. محمود حلمي، القرارات الإدارية، ط١، ب.ن، القاهرة، ١٩٧٠م، ص١١٤.

النقل العام وليس مدير عام هيئة تنظيم قطاع النقل، لذا ترد الدعوى لعدم صحة الخصومة)[1].

حسب القواعد المنظمة للاختصاص والتي تعرف بأنها تلك القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهائيات التي تملك إبرام التصرفات العامة [2] وتحديد الاختصاص يشكل ضامن للأفراد وينطلق من مبدأ الفصل بين السلطات.

وجاء في قضاء محكمة العدل العليا أن (مجلس الوزراء و بما له من صلاحية في إصدار الأنظمة وفقاً للدستور، فقد أصدر نظام تنظيم المكاتب العاملة في استخدام غير الأردنيين وعمال المنازل وفقاً لما ارتآه من تحقيق الصالح العام أو ضمان حسن سير المرافق العامة، وان النظام المطعون فيه لا يخالف الدستور ولا القانون) [3].

فالخروج عن الاختصاص هو في حقيقته مخالفة للقانون، لأن القانون هو الذي حدد الاختصاص، فإذا تصرفت السلطه الإدارية دون أن يعطيها القانون الاختصاص أو إذا تجاوزت اختصاصها فان ذلك يخالف القانون [4].

القاعدة العامة إن الهيئات العامة لا تملك أن تمارس تصرفاً صحيحاً ومنتجاً لآثاره القانونية ما لم يصدر هذا التصرف في حدود قواعد الاختصاص لهذه الهيئات العامة،[5] ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن تعيين مدير دائرة الخدمات ومدير دائرة الموارد البشرية تم من قبل رئيس الجامعة الأردنية

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٣٥٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٢٤٩.

[2] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على إعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٥٣٣.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٩٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٦٠٢.

[4] القاضي محمد محمود أبو قصصه، مبادئ القانون الإداري، مطبعة دار القضاء، الخرطوم لسنة ١٩٩٩م، ص١٧٥.

[4] د. طعمية الجرف، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٤٠.

[5] د. قرار محكمة العدل العليا، رقم (٢٠٠٩/٥٠٣)، مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص ١٢٩٢.

الأردنية فيكون هذا التعيين صحيحاً في شكله وإجراءاته إذ أن الرئيس مارس صلاحياته في تعيين من يراه مناسباً دون أن يضع شروطاً أو يقيم منافسه) [1].

تأخذ محكمة العدل العليا بتقسيم عيوب عدم الاختصاص إلى العيب العادي أو البسيط والعيب الجسيم أي اغتصاب السلطه[2] وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء القول (يعد العيب باستعمال السلطه عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه) [3].

عيب الاختصاص العادي أو البسيط والذي يقتصر على مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية مما يوقع بالبطلان وإذا تحصن القرار بفوات ميعاد الطعن، فهذا يحميه من السحب والإلغاء كما جاء بحكم محكمة العدل العليا بقولها (الدفع بعدم الاختصاص يقدم على الدفوع الأخرى) [4].

يبرز عيب الاختصاص البسيط في حال تجاوز موظفي الإدارة على اختصاصات بعظمهم البعض في نطاق الوظيفة الإدارية المسندة لكل واحد منهم بمختلف المستويات من الموظف العادي وحتى مستوى الوزير في الدولة.

عيب الاختصاص الجسيم أو ما يعرف باغتصاب السلطه والذي يتمثل بحالتين هما:

الحالة الأولى: اعتداء سلطه على اختصاص سلطه أخرى، وهذا الاعتداء قد يتم في أكثر من شكل، قد تباشر إحدى السلطات العامة أمرا لا يدخل في اختصاصها وعلى النحو التالي:

١- الاعتداء على اختصاص السلطه التشريعية والذي يتمثل في إصدار التشريعات بإصدار القوانين إضافة إلى رقابة السلطه التنفيذية، علماً أن الاختصاص بإصدار القوانين يتمثل في إعداد مشاريع القوانين من السلطه

---

[2] د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري ، ج١، عمان، ١٩٩٨م، ص٢٦٦.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢١٨/ ٢٠٠٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م،ص٣٢.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٣٠٥/ ٢٠١٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م،ص٥٧١.

التي تحيلها إلى مجلس النواب والذي يقوم بقبولها أو رفـضها أو تعـديلها ومناقشتها وعند إقرارها تصدر كقانون.

بالإضافة إلى إعداد مشاريع القوانين تقوم السلطه التنفيذية بإصدار قـوانين مؤقتة في حالة الضرورة والتي لا تحتمل التأخير، على أن تعرض هذه القـوانين على مجلس النواب في أول اجتماعاته ليبدي رأيه فيها وعند رفضها يوقف العمل بها فوراً وعند بقاء العمل بها يصبح ذلك اعتداء مـن الـسلطه التنفيذيـة علـى صلاحيات السلطه التشريعية.

يقوم مجلس النواب بأعمال أخرى كالمناقشات والمداولات والنقد والاتهـام للحكومة بالإضافة إلى التصويت على الثقة بالحكومة أو أي اعتداء علـى هـذه الصلاحيات من قبل السلطه التنفيذية أو القضائية يشكل اعتداء أو تجـاوز علـى السلطه التشريعية ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم اختصاصها فـي القرارات التي تتمتع بصفة تشريعية) [١].

٢- الاعتداء على اختصاص السلطه القضائية: لا تستطيع أي سلطه أن تصدر قرارات تتعلق باختصاصات السلطه القضائية وان فعلت ذلك يعتبـر ذلـك اغتصاب لاختصاص السلطه القضائية، رغم وجود استثناء على ذلك مـن خلال النص على وجود جهات إدارية ذات اختـصاص قـضائي أو شـبة قضائي وذلك من خلال النص على وجودها وإنشائها بالقانون وفي اجتهاد لمحكمة العدل العليا بقولها (عندما تتولي السلطه الإدارية عملاً من أعمـال السلطه القضائية فان قراراتها تكون منعدمة)[٢]، إلا ما نص عليه الدسـتور والقانون.

من حالات الاعتداء على اختصاصات السلطه القضائية هـو عـدم تنفيـذ الجهات الإدارية الأحكام التي تصدرها المحاكم بحقها وجاء في حكـم لمحكمـة

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٣٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٣م، ص١٠٢.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٧٢٩.

العدل العليا بقولها (القرار الصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء) [1].

٣- اعتداء سلطه إدارية على اختصاص سلطه إدارية أخرى: وتتمثل هذه الحالات باعتداء سلطه إدارية عليا على سلطه أدنى، أو اعتداء سلطه ادني على اختصاص سلطه أعلى، أو تعتدي سلطه إدارية موازية أو مساوية لسلطه أخرى.

في حكم لمحكمة العدل العليا قالت فيه (إصدار رخص المهن أو عدم الموافقة عليها من اختصاص رئيس البلدية وعليه يكون قرار المجلس البلدي بعدم منح المستدعي رخصة مهن واجب الإلغاء لصدوره ممن لا يملك الحق بإصداره)[2]، وفي حكم آخر يمثل اعتداء سلطه أدنى على صلاحيات سلطه أعلى بقولها (إذا قام مدير الجوازات بمصادرة جواز شخص أردني، يعتبر قرار المصادرة قراراً منعدماً لان صلاحية استيراد الجواز يعود إلى سلطه راس الدولة الملك) [3].

أما في حالة اعتداء سلطه موازية أو مساوية فجاء حكم محكمة العدل العليا بقولها (إن وزير السياحة هو صاحب الصلاحية بإنشاء جمعيات سياحية وبالتالي فان قرار وزير الداخلية بتسجيل جمعية.... السياحية قراراً مخالفاً للقانون) [4].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول اعتداء سلطه أعلى على سلطه ادني جاء قولها (إن قرار وزير الشؤون البلدية بعزل الموظفة.... قرار صادر من غير مختص، لان صلاحية العزل تعود إلى وكيل الوزارة وليس الوزير) [5].

الحالة الثانية - اغتصاب السلطه من فرد عادي: أي يصدر القرار الإداري من فرد عادي لا يتمتع بصفة إدارية كالموظف الذي ابلغ بالتعيين ولم يصدر قرار

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١١٠.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٧٤٤.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٦٩/٧٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٦٩م، ص٩٥.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٤٥٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٧٨٤.

[5] قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٥/١٣٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٥م، ص٥٤٤.

تعيينه بعد أو الموظف المحال على التقاعد وبعد ذلك أصدر قرار إداري وهو خارج الوظيفة وفي حكم محكمة العدل العليا جاء قولها (إن القرار المنعدم هو الصادر من أي فرد عادي) [1]، أي قرار ليس له قيمة تذكر.

يتميز عيب الاختصاص بما يلي:

أولاً – يعتبر عيب الاختصاص من النظام العام: وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري وذلك لوجود علاقة أساسية بين قواعد تحديد الاختصاص بالنظام العام بالدولة، ويترتب على ذلك الأتي:

١. يجب على القاضي التصدي لهذا العيب وأثارته من تلقاء نفسه حتى وان لم يثيره أصحاب الشأن [2].
٢. يجوز للطاعن إبداء الدفع بعيب الاختصاص في أي حالة كانت عليها الدعوى دون أن يحتج عليه بأنه قدم طلبات جديدة [3].
٣. لا يجوز للإدارة الاتفاق مع الغير على مخالفة قواعد الاختصاص المنصوص عليها في القانون.
٤. لا يجوز للإدارة التنازل عن اختصاصها لجهة إدارية أخرى إلا بناء على تفويض قانوني ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن صحة تشكيل اللجان والمجالس هي من النظام العام ويتوجب على الإدارة أن تصدر قراراتها وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع) [4].

ثانياً – لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعيب الاختصاص: من المقرر أن يصدر القرار الإداري صحيحاً ويكون نافذاً من تاريخ صدوره، وان المحاكم الإدارية التي تقضي بالقرار المطعون فيه بإلالغاء لعيب بالاختصاص لا يجوز لها تصحيح القرار نفسه أو إجازته من الجهة المختصة لأنه صدر عن جهة غير مختصة

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٦/١٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٦م، ص ٧٢٩.

[2] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٤٩٣.

[3] د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، مرجع، ص١٣١.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٧٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص ١٣٥٨.

والعبرة بذلك هي مشروعية أو عدم مشروعية القرار من حيث الاختصاص لصدوره دون الاعتبار لما يستجد مستقبلاً لأنه قد يحدث انعدام تناسب بين القرار والظروف المتعلقة بالنزاع.

الاعتبارات القانونية الأساسية لعدم الاعتداد بالتصحيح اللاحق للقرار الإداري المشوب بأي عيب هي:

١- مشروعية القرار الإداري تبدأ من تاريخ صدوره دون البحث في الظروف الواقعية والقانونية اللاحقة.
٢- عدم جواز مخالفة أو تصحيح قواعد توزيع الاختصاص.
٣- لا رجعية بالقوانين ولا في القرارات الإدارية إلا من خلال نص صريح ومحدد.
٤- استمرار وتحقيق المصلحة في إلغاء القرار الإداري غير المشروع للطاعن في عدم التنفيذ بأثر رجعي بعد التصحيح.

المطلب الثاني

صور عيب الاختصاص

من مهام القاضي الإداري فحص عناصر الاختصاص في القرار الإداري المطعون فيه حتى يقرر القاعدة القانونية التي سيطبقها لتحديد المختص بإصدار القرار ومن ثم يقوم بتحديد الشخص الذي أصدر القرار، ومدى التزام مصدر القرار بضوابط الاختصاص المقررة له ومطابقتها مع النصوص القانونية السارية المفعول وماهية المخالفة في القرار.

إذا تبين لقاضي الإلغاء أن القرار الإداري المطعون فيه قد خالف الضوابط المتمثلة بالاختصاص الموضوعي والاختصاص المكاني والزماني عندها يكون القرار مشوب بعيب الاختصاص ومن الواجب الحكم بإلغاء القرار لعدم مشروعيته.

ينقسم الاختصاص إلى عدة أنواع أو صور حيث الاختصاص المكاني وهو المرتبط بموقع أو حدود جغرافية تمارس في حدودها السلطه والاختصاص الزماني والاختصاص القيمي، والموضوعي، والاختصاص الإجرائي [١].

للاختصاص العديد من الصور أو الضوابط التي يشكل الخلل بها عيب في القرار الإداري مما يؤدي إلى إعدامه أو إبطاله وهي:

أولاً – عدم الاختصاص الموضوعي: وهو الذي يتعلق بشروط واقعية أو قانونية يضعها المشرع عند منحه السلطه من خلال النصوص القانونية، وهذا يتمثل بان تقوم جهة إدارية ما بإصدار قرار إداري في موضوع لا يعطيها القانون الحق بإصداره لدخول ذلك القرار في اختصاص جهة أخرى، ويحصل ذلك في حال ما يكون الأثر المترتب على القرار لا يعطي الحق لمصدر القرار أن يرتبه قانونياً، ويحدث في عدة حالات من حيث المستوى والدرجة في الهيكل الإداري.

---

(١) القاضي محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٧٦.

قد يتم تحديد المواضيع التي من المقرر إصدار القـرارات بهـا، وعـدم الاختصاص يتمثل في إصدار قرارات تتضمن موضوع أو مضمون مغاير وذلك بقصد ضياع الحقيقة والحق وقد يصدر من جهات أو أشخاص غير مختصة.

الاختصاص الموضوعي يتمثل في حكم لمحكمة العدل العليا بقولهـا (إن اللجنة الطبية الاستئنائية والمشكلة تشكيلاً صحيحاً وهي صاحبه الـصلاحية فـي تقدير حالات المرض والعجز ونسبته والحالة الصحية للمستدعي وهي المرجـع الطبي النهائي وصاحبة الصلاحية بالبت في الموضوع) [1].

وفي قضاء آخر لمحكمة العدل العليا يمثل الاختصاص الموضوعي وجاء قولها (إن قرار مجلس الوزراء.... والمتضمن عزل المستدعي بسبب عدم لياقته قراراً باطلاً لصدوره عن سلطه غير مختصة) [2].

وفي حكم آخر جاء قولها (إن قرار نقل المستدعي من وظيفة مدير بلدية السلط الكبرى ليعمل مستشاراً لرئيس البلدية صدر عن مجلس البلدية ولم يـصدر عن رئيس البلدية وهو الجهة المختصة بالنقل لذلك فالقرار مستوجب الإلغاء) [3].
ثانياً – عدم الاختصاص المكاني: يتعلق هذا الاختصاص بصدور القرار عن احد موظفي الإدارة خارج اختصاص دائرته أو خارج اختصاص النطـاق الإقليمـي ويتمثل في الأردن في اختصاص الحكام الإداريين في الأقاليم والمحافظـات، أو تجاوز النطاق الإقليمي في أي قرار إداري.

اعتداء مصدر القرار الإداري على لاختصاص الوظيفي لكل موظف هـو بالمكان المعين للعمل والوظيفة التي يشغلها الموظف وهذا هو ما تعارف عليه في الأعراف الإدارية داخل الإدارات الحكومية.

أما فيما يتعلق بالاختصاص في إصدار القرار الإداري فإنه يكـون مـن صلاحية السلطه التي يتبعها محل الإقامة للفرد أو الموظف [1]، وفي حكم لمحكمة

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٧٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٣٥٨.
[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٧٤/٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٤م، ص٣٣١.
[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٤٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٣٧٠.

العدل العليا جاء قولها (يختص مدير دائرة اللوازم في جامعة مؤتة بإصدار عقوبتي التنبيه والإنذار إلى موظفي دائرته)[2].

الاختصاص المكاني أو الإقليمي يحدد من خلال تنظيم الإدارات الحكومية وتنظيم التقسيمات الإدارية في الأقاليم والمحافظات أو المحليات سواء كان مستوى الحكم مركزي أو لا مركزي، ويضاف إلى ذلك الاختصاصات التي حددها القانون أو النظام والمرتبطة في عمل الموظف وإقامته في العمل والسكن، إضافة إلى الاختصاص المتعلق في مكان إقامة الدعاوي القضائية.

قد يشمل الاختصاص المكاني جميع أراضي الدولة لبعض الموظفين وخاصة في الحكومات الاتحادية والإدارات المركزية لبعض الجهات الإدارية والتي مهامها وواجباتها تغطي معظم لا بل جميع أجزاء الدولة جغرافياً فعلى سبيل المثال مجلس الوزراء مسؤول عن إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب الدستور وهذا ما نص عليه الدستور الأردني ١٩٥٢م بالمادة (٤٥) منه.

ثالثاً – عدم الاختصاص الزماني: يقصد به مزاوله الموظف لعمله أو اختصاصه في مدة زمنية محددة، أي متى يبدأ ومتى ينتهي ومتى يتم تطبيق ومتى تنعدم اثار القرار[3].

إن الاختصاص للموظف أو للإدارة يبقى قابل للممارسة طالما الموظف يشغل تلك الوظيفة، فإذا أصدر الموظف قرارات إدارية قبل أن يتحقق له التعيين في الزمن المحدد لبدأ العمل بالوظيفة بموجب صلاحياته القانونية، أو يصدر القرار بعد انتهاء ولايته سواء بالإحالة على التقاعد أو الاستقالة من الوظيفة أو النقل أو الانتداب أو وقفه او فصله عن العمل، بعد تلك الحالات فأي قرار يصدر

---

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابية علي أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٥٦٦.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٤٢٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٥٢٨.

[3] د. حسين درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١م، ص٦٥٩.

عن ذلك الموظف يصبح معيب بعيب الاختصاص الزماني إن صدر باسمه الشخصي، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قوله (إذا لم يرد في البينات ما يفيد مده زمنية لتحديد ولاية المجلس التأديبي بجامعة مؤتة فيكون القرار الصادر عنه قد صدر عن جهة غير مختصة) [1].

قد يحدد القانون فتره زمنية لكل موظف أو للجنة أو جهة إدارية لممارسة عمل معين أو قد يحدد القانون فتره زمنية لإصدار قرار معين، فعند عدم الالتزام والتقيد بتلك المواعيد المحددة عندها يصبح القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الزماني، لأنه ليس للموظف أو للجهة الإدارية إصدار القرارات في غير الوقت المحدد لهم قانوناً لمباشرة التصرف أو القرار الإداري النهائي أو إنهاء العمل.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول عدم إنجاز اللجان المختصة وإصدار قرارها في الأمر المحال لها بعد وجاء قولها (تعتبر الدعوى سابقة لأوانها إذا تم تحويل الوثائق المتعلقة بخدمة المستدعي بموجب عقد إلى لجنة التعويضات ولم يقم بمراجعة تلك اللجنة التي أحالته لجنة التقاعد المدني إليها ولم تصدر اللجنة قراراً بذلك) [2].

وفي حكماً آخر أشارت فيه إلى عدم احتساب الخدمة السابقة للموظف في الجامعة قبل استقالته وإعادة تعيينه خدمة متصلة لغايات التثبيت و المكافآت فجاء قولها (لا تحسب خدمة عضو الهيئة التدريبية في جامعة مؤتة قبل تاريخ استقالته وإعادة تعينه خدمة متصلة لغايات التثبيت واحتساب مكافأة نهاية الخدمة والادخار)[3].

وفي حالة عدم التزام الإدارة بالزمن المحدد لبعض نشاطاتها فأي قرار يصدر في غير ذلك الزمن يطعن به بعدم الاختصاص الزماني وجاء حكم محكمة العدل العليا بقولها (ينبغي على اجتماع الهيئة العامة لنقابة الفنانين الذي عقد في

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٤٤٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٦٠٠.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٤٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص٢٢.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٣٤٩ ه.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٣.

غير شهر آذار المحدد لعقده بموجب المادة (١٢) من قانونها، أن ما ينتج عنه غير قانوني) [١].

وحول التقيد بالمواعيد المحددة لكل موضوع يصدر به قرار إداري جاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (إن مدة الدراسة لنيل درجه البكالوريوس في طب وجراحة الفم والأسنان في جامعة العلوم و التكنولوجيا هي خمس سنوات دراسية وان الحد الأعلى لمدة الدراسة هي سبع سنوات دراسية وتضاف سنة دراسية واحدة على الحد الأعلى المسموح به) [٢].

رابعاً – عيب الاختصاص الشخصي: القصد منه عدم ممارسة الاختصاص من الشخص المخول في القانون بحكم وظيفته وسلطاته التي حددها القانون، وعلى ذلك لم يمارس الاختصاص الشخصي، وإذا تعذر وجود الشخص بالذات لذلك تم بناء القواعد التي تحكم التفويض والحلول عند ممارسة الاختصاص.

إن الاختصاص الشخصي يحدد بالقانون والنظام وكما أشار إلى ذلك نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧م حول إعارة الموظف داخل المملكة أو خارجها بالنص (يجوز إعارة الموظف الذي لا تقل مده خدمته عن خمس سنوات فعلية إلى أي حكومة أخرى أو أي منظمة دولية أو إقليمية أو بقرار من رئيس الوزراء لشاغلي وظائف الفئة العليا، وبقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام لشاغلي الوظائف للفئات الأخرى)[٣].

الاختصاص الشخصي المقرر أن يصدر من المختص لذلك جاء قضاء محكمة العدل العليا بإحد السوابق أمامها بالقول (القرار الصادر من رئيس مجلس المفوضية في هيئة تنظيم قطاع الطيران المدني بإيقاف المستدعي عن الطيران

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٦٦.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٨٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٦١٢.

[٣] نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧م، م(٩٥/أ).

وتعليق العمل برخصته كمدرب يستوجب الإلغاء لصدوره من جهة غير مختصة لان مجلس المفوضين هو صاحب العلاقة في ذلك) [1].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (لا يختص أمين عـام وزارة الصناعة بإصدار قرار من اختصاص الوزير أصداره...) [2].

استغلال الموظف لاستخدام سلطاته واختصاصاته الشخصية بشكل يخـالف القانون يفقد قراراته مصداقيتها ومشروعيتها وتكون قابلة للإلغـاء فجـاء حكـم محكمة العدل العليا بقولها (يكون قرار رئيس جامعة البلقاء بنقل الموظـف إلـى كلية الحسين الجامعية بهدف تطوير برنامج الماجستير في التربية المهنية ولم يكن هناك برنامج ماجستير مخالفاً للقانون) [3].

خامساً – عيب عدم الاختصاص الإجرائي: هذا الاختصاص يتمثل في تنفيـذ أو عدم تنفيذ الإجراءات المقررة أو المطلوبة أو المحددة قبل اتخاذ أي تـصرف أو إصدار أي قرار ويرتبط هذا الاختصاص إلى حد ما في الإجراءات والتصرفات العملية التي تفرض من قبل مصدر القرار قبل وأثنـاء وبعـد إصـدار القـرار الإداري.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن قرار مجلس مفوضـي هيئـة الأوراق المالية بعدم الموافقة على تغطية الأسهم غير المكتتب بهـا جـاء وفقـاً للقانون ولا يرد الادعاء بان دور الهيئة هو الرقابة العامة وان سلطتها لا تتعـدى الوظيفة الإجرائية المحضة) [4].

هذا ويمكن الطعن في صحة الإجراءات المقرر الأخذ بهـا عنـد إصـدار القرار الإداري وجاء قضاء محكمة العدل العليا بالقول (تعتبر إجـراءات لجنـة التحقيق في جامعة مؤتة باطلة لاستماعها للشهود دون حلفهم القسم القانوني) [5].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٤٢٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٩ .

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١٠٥.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤٥٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٧٢١.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٢١) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٨١.

[5] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤١٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٩٨.

واستقر القضاء على انه في حال بعض الإجراءات والشكليات الجوهرية فإنها بذلك تجعل القرار معيب بعيب الاختصاص الإجرائي ويطعن به في حكم محكمة العدل العليا جاء قولها (عدم توجيه نسخة من الدعوة لاجتماع الهيئة العامة لنقابة الفنانين إلى كل عضو في النقابة خطأ إجرائيا شكلياً مهماً يترتب عليه إلغاء العملية الانتخابية) [(١)].

وفي حكم آخر جاء قولها (يعتبر اجتماع مجلس نقابة المحامين قانونياً إذا حضرته الأكثرية المطلقة، كما لا يوجد نص يلزم الأعضاء المخالفين تدوين أسباب مخالفتهم)[(٢)].

مصادر الاختصاص للسلطات الإدارية في الدولة:

أولاً – المصادر المباشرة وتشمل:

١- الدستور: تقرر المبادئ الدستورية توزيع بعض الاختصاصات والمهام التي تتعلق بالمناصب والوظائف الإدارية في الدولة بالإضافة إلى اختصاصات السلطات العامة الثلاثة.

أشار الدستور الأردني ١٩٥٢م إلى اختصاصات راس الدولة جلالة الملك حيث هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الأردنية، وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات، ويصدر الأوامر بأجراء الانتخابات ويدعو مجلس الأمة للاجتماع، ويحل مجلس النواب ومجلس الأعيان، ويعين رئيس الوزراء، وأعضاء مجلس الأعيان، بالإضافة إلى واجبات أخرى [(٣)].

ونص الدستور الأردني ١٩٥٢م على اختصاصات مجلس الوزراء حيث يتولى مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، وتعيين صلاحيات

[(١)] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٦٦.

[(٢)] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٥٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٥١.

[(٣)] الدستور الأردني ١٩٥٢م، المواد من (٣٠ إلى ٤٠).

رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء، إضافة إلى مسؤولية الوزراء بإدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارتهم [1].

أكد الدستور الأردني ١٩٥٢م على اختصاصات مجلس الأمة الأردني (السلطه التشريعية) بمواد الدستور من المادة (٩١ إلى ٩٤)، وكذلك اختصاصات السلطه القضائية بالمواد (١٠٢ و ١٠٣) من نفس الدستور إضافة إلى بعض الاختصاصات التي تتعلق بسلطات ومهام السلطات العامة الثلاثة.

بالمحصلة إن الدستور الأردني هو الذي أناط بجلالة الملك السلطه التنفيذية ولكنه يتولاها بواسطة وزرائه وذلك حسب أحكام المواد (٢٦ و٣١، ٤٥/أ) من الدستور الأردني ١٩٥٢م.

لا يجوز اتخاذ أي قرار أو تصرف أو اختصاص إلا وفقاً لما جاء بالقواعد الدستورية والمبادئ التي اقرها الدستور الأردني ١٩٥٢م وكما أشار إلى ذلك حكم محكمة العدل العليا والذي قالت فيه (لا يجوز فرض الضريبة والرسم إلا بقانون وفقاً لأحكام الدستور وقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (٣) لسنة ١٩٩٥م)[2].

استقر الفقه والقضاء الإداري والدستوري أن الدستور هو القانون الوضعي الاسمى وصاحب الصدارة وعلى كل ما دونه من التشريعات النزول عند إحكامه فإذا تعارضت هذه وتلك وجب التزام أحكام الدستور وإهدار ما سواها وعند أحكامه تنزل جميع السلطات العامة والتي أنشأها الدستور وتستمد منه وجودها وكيانها وعملها.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (أعطت المادة (١٢٠) من الدستور ١٩٥٢م الحق لمجلس الوزراء بإصدار الأنظمة المتعلقة بالتقسيمات الإدارية

---

[1] الدستور الأردني ١٩٥٢م، المواد من (٤٥– ٤٨).

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٣٠٩/٩٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢٥٦.

خاصة نظام التقسيمات الإدارية المعدل ليهدف إلى تنظيم موضوع عـام يمـس مصلحة عامة ولا يهدف المساس بمصالح خاصة) (١).

٢- التشريع العادي والفرعي: يتمثل في القوانين والأنظمة (اللوائح) النافذة فـي الدولة، وما تقرره من ضوابط مختلفة في شأن توزيع أعمال كل جهة إدارية بين مجموع الأجهزة والأشخاص المعنوية المختلفة التي تتفرع عنها (٢).

ويشمل أي تصرف أو نشاط إداري تم إقراره من قبل القـانون والأنظمـة المعمول بها في السلطه الإدارية وجاء قضاء لمحكمة العدل العليا حول موافقة أو مخالفة التصرف مع أحكام القانون بقولها (يتفق وأحكام القـانون إيقـاع عقوبـة توجيه الإنذار من قبل رئيس الجامعة لموظف الجامعة الـذي خـالف الأنظمـة والتعليمات المعمول بها في الجامعة)(٣) وفي حكم آخر جاء قولها (بـين قـانون تطوير وادي الأردن كيفية تشكيل مجلس إدارة سلطه وادي الأردن وصلاحياته) (٤).

ففي حكم محكمة العدل العليا جاء قولها (يتفق والقانون إنهاء خدمة الموظف في الجامعة الأردنية لبلوغه الستين من عمره بموجب النظـام المعـدل لنظـام الموظفين في الجامعة)(٥)، وفي حكم آخر جاء قولها (يخالف أحكام نظام الخدمـة المدنية نقل الموظف إلى وظيفة أدنى من وظيفته) (٦)، وفي حكم آخر جاء قولها (لا يوجد نص يلزم المجلس التأديبي لنقابة الأطباء بسماع شهادة المشتكي) (٧).

ثانياً - المصادر غير المباشرة: وهذه لا تخول الاختصاص للموظف القائم مباشرة بل يكلف موظف أو جهة أخرى لتنفيذها استناداً إلـى التفـويض أو الحلـول أو

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٣٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٥٥٠.

(٢) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء علي أعمال الإدارة العامة، مرجع سابق، ص٢٤١.

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٤٤٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٦٢٧.

(٤) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٣٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٣٥٩.

(٥) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٢٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥١٤.

(٦) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٢٥٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥٧٨.

(٧) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٢١) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤١٢٥.

الإنابة)[1]. الوظيفة الإدارية هي أن يباشرها الموظف الأصيل بنفسه، وهـذا لا يجوز التنازل عنه إلا بحالة الضرورة، وذلك بشكل استثناء عن الأصل علـى أن يسمح بذلك القانون سواء بالتفويض أو بالحلول أو الإنابة.

١- التفويض: يقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة لممارسة جانب من اختصاصه وقد يكون التفويض إدارياً أو تـشريعياً [2].

التفويض أن يكلف أحد الموظفين موظف آخر للعمل باسـمه فـي بعـض اختصاصاته وذلك عائداً لتخفيف أعباء وظيفة الأصيل والهدف الآخر هو لتدريب بعض الموظفين على تحمل مسؤوليات أكبر من مسؤولياتهم الوظيفية بوظـائفهم الأصلية.

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لمدير الأمن العام أن يفـوض خطياً جميع أو بعض الصلاحيات المخولة إليه بموجب القوانين والأنظمة المرعية لأي ضابط لا تقل رتبته عن مقدم ما لم يرد نص يخالف ذلك) [3]، والتفويض قد يكـون عام أو بجزء من الاختصاصات وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (التفويض الذي يمنحه رئيس الجامعة الهاشمية إلى نوابه أو العمداء أو الميدانيين في الجامعة هو تفويض جزئي وينبني على ذلك أن المفوض عن الرئيس الـذي أوقع عقوبة الإنذار النهائي بحق المستدعي مسنداً إلى تفويض عام مـن رئـيس الجامعة يكون باطلاً) [4].

التفويض الإداري قد يأخذ إحدى الحالات التالية:

---

[1] د. عبد الكريم فودة، الخصومة الإدارية، ج ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص١٥.

[2] د. أنور احمد أرسلان، مبادئ الإدارة العامة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م، ص١٣٨.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٧٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٣٨٣.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٥٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥١٠.

الحالة الأولى – التفويض في الاختصاص ويعني ذلك أن صاحب الاختصاص الأصيل يعهد إلى أحد رؤساء الأقسام أو الموظفين بممارسة جزء من سلطاته أو اختصاصاته التي أناط به القانون تنفيذها.

أكد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧م بإحدى مواده بالنص على أن[1]:

أ- لرئيس الوزراء أن يفوض أيا من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أي وزير ذي علاقة.

ب- للوزير أن يفوض أيا من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى الأمين العام أو إلى أي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية.

ج- للأمين العام أن يفوض أيا من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية.

وفي إحدى السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حيث يوجد تفويض من رئيس الجامعة الأردنية لنائبة للشؤون الإدارية والمالية وفقاً للتفويض رقم (٢٤٦٠/١٢) تاريخ ٢٠٠٨/٩/٢م، والتفويض جاء استناداً لأحكام المادة (١٤/د) من قانون الجامعة الأردنية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٩م والادعاء بعدم وجود التفويض فجاء الحكم بالقول (إن قرار تبليغ نائب الرئيس للشؤون الإدارية والمالية (المفوض من رئيس الجامعة) للمستدعي بإنهاء العقد بموجب كتاب رسمي صدر صحيحاً في شكله الموضوعي) [2]، وفي حكم آخر جاء قولها (تكون الوكالة المعطاة للمحامي من مدير عام هيئة التأمين لتمثيل الهيئة بالدعوى المقامة ضدها صحيحاً ما دام أن المدير قد فوض من مجلس الإدارة)[3].

---

[1] نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧م، م (١٨١).

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص ١٣٧٤.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٣٣٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٦٧٦.

الحالة الثانية – التفويض بالتوقيع حيث يعهد الوزير أو أحد الرؤساء الإداريين إلى أحد مرؤوسيه أو أحد الموظفين المختصين بالتوقيع فقط على بعض القرارات التي تدخل في اختصاصاتهم، ففي إحدى السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا جاء قولها (لا يوجد في أوراق الدعوى ما يدل على أن العميد عوض الخرابشة مفوض بصلاحيات مدير الأمن العام أو أنه مفوض بالتوقيع عنه فيغدو القرار المطعون فيه صادراً عن جهة غير مختصة بإصداره ويكون عيب عدم الاختصاص وارد)[١].

العوامل التي يجب مراعاتها عند التفويض:

١- أن تكون جميع الصلاحيات المفوضة محددة وخطية ويراعى في حالة التفويض الصلاحيات المبنية على التسبب حسب التسلسل الهرمي الإداري[٢].

٢- تفويض الاختصاص موضوعياً يبنى على قاعدة توزيع الاختصاص والمسؤوليات دون إجراء أي تعديل بالاختصاصات الأصلية، وقد يستمر ولا يتأثر بأي تغير لأنه ورد في صلب القانون أما التفويض بالتوقيع يدور وينتهي بوجود الأشخاص سواء المفوض والمفوض إليه [٣].

٣- تفويض الاختصاص والسلطه يؤدى إلى تخلى الموظف الأصيل عن الاختصاصات التي فوض الغير بتنفيذها مادام التفويض قائم أو ساري المفعول، ولا يحق للأصيل ممارسة الاختصاص إلا بإلغاء التفويض رسمياً، أما التفويض بالتوقيع حيث يمارس الأصيل التوقيع على القرارات رغم وجود التفويض[٤].

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٧٩/٢٠١٠م) مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة ٢٠١٠م، ص ١٣٨٣.

[٢] نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧م، م (١٨١/د، هـ).

[٣] د. رمزي الشاعر، مبادئ الإدارة العامة، الكتاب الأول، ب. ن، القاهرة، ١٩٨٣م، ص ١٥٦.

[٤] د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري، الكتاب الأول، ب.ن، القاهرة، ١٩٦٩م، ص ١٤٦.

ففي إحدى القضايا التي حكمت بها محكمة العدل العليا بما أن مجلس أمانة عمان الكبرى يمارس الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء ورئيس الوزراء لغايات تطبيق نظام موظفي الأمانة، وأن أمين عمان يمارس صلاحيات الوزير المختص وأن إحالة موظف للاستيداع وفقاً للمادة (١٧٥/أ/١) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧م، وهي من صلاحيات مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير وبناء على التفويض فإن (إحالة المستدعى على الاستيداع يتوجب أن يكون بتنسيب من أمين عمان وبقرار من مجلس أمانة عمان وذلك بناء على التفويض)[1]، وفي حكم آخر جاء القول (لا يرد القول إن المفوض بالتعيين مفوضاً حكماً بإلغاء التعيين وعليه فلا يجوز لمدير شئون الموظفين المفوض في وزارة التربية والتعليم بالتعيين بإلغاء التعيين)[2].

٤. أن يمارس المفوض إليه التفويض في حدود قرار التفويض دون أي تجاوز أو زيادة أو تأويل بالاختصاصات المفوضة ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم وجود نص في نظام الموظفين في مؤسسة المواصفات والمقاييس يجيز لمجلس الإدارة أن يفوض جزءاً من صلاحياته إلى المدير العام فيعتبر قرار المدير العام باطلاً لاستناده لتفويض باطل) [3].
٥. أن لا يفوض المفوض اختصاصات خارج عن اختصاصاته وسلطاته المحددة بنص القانون وللفترة الزمنية المقررة والمحددة في قرار التفويض.
٦. لا يجوز للسلطه المفوضة استناداً لهذا التفويض أن تفوض أي شخص آخر بأي اختصاصات من الاختصاصات المفوضة بها.

الحلول:

يقصد به أن يحل موظف عام محل صاحب الاختصاص الأصيل في حالة غياب الموظف الأصيل أو قيام سبب يحول بينه وبين القيام بعمله، والهدف من

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٩٧م) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص ١٣٩٥.
[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/١٨٩م) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص ٦٣٤.
[3] قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٤/٥٢٤م) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص ٧٨٧.

ذلك سرعة ملء الفراغ الذي شغر في غياب الأصيل والاستمرار بتقديم الخدمة الإدارية للمجتمع دون أي إعاقة.

أنواع الحلول:

١. حلول موظف مكان رئيسه أو موظف آخر بحال غيابه أو وجود مانع يحول بينه وبين القيام بمهام وظيفته وهنا تنتقل الاختصاصات بقوة القانون بحيث يتم الحلول بشكل تلقائي ودون إصدار قرار إداري بمضمون الحلول ويستند بالأساس على العرف الإداري في الوحدة الإدارية بقصد عدم توقف العمل الإداري.

٢. حلول جهة إدارية محل جهة إدارية أخرى لسبب ما، وهذا من الحالات النادرة أو في حالة إعادة تنظيم أو فشل الإدارة المعنية في إنجاز مهامها الإدارية وهنا يمارس الاختصاص بشكل كامل بالحلول.

الإنابة:

عند غياب الموظف الأصيل تقوم الإدارة العليا بإصدار قرار تكلف بمقتضاه موظفاً آخر من نفس مستوى الأصيل أو أعلى منه درجة بممارسة الاختصاص كنائب عن الأصيل.

يعتبر هذا التكليف تعييناً للموظف لممارسة تلك المهام لوظيفة شاغرة أو شاغلها متغيباً لفترة قصيرة سواء بوظيفة خارج الدائرة أو خارج البلاد أو بإجازة سنوية وأن لا يكلف الموظف بالإنابة لأكثر من وظيفة واحدة بالإضافة إلى ممارسته إلى اختصاصات وظيفته الأصلية المعين بها ويستمر بالعمل بها رغم تكليفه بالإنابة.

أكد الفقه على أنه لا يجوز للسلطه المفوضة استناداً لهذا التفويض أن تنيب عنها أي شخص لممارسة ذلك الاختصاص[١]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء

---

[١] القاضي: محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨١.

قولها (لمدير الخدمات الطبية الملكية أن ينيب شخصاً آخـــر للمــصادقة علـــى قرارات اللجنة الطبية) [1].

وفي حكم آخر حول نفس موضوع الإنابة للجنـــة الطبيـــة العليـــا بقولهـــا (قرارات اللجنة الطبية العليا بعد مصادقتها من مدير الخدمات الطبية الملكية أو من ينبيه قطعية)[2].

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٨٨/ مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٤١٣.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٩١) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٣٩٧.

المبحث الثاني

عيب مخالفة الدستور والقانون والأنظمة

يقصد بالقانون بمعناه الواسع، وليس باعتباره قاعدة عامة مجرده، ويتسع مدلوله ليشمل المراكز القانونية التي يترتب عليها آثار قانونية، وعلى هذا الأساس يلزم أن تصدر القرارات الإدارية مطابقة للتشريعات النافذة والعــرف والإحكــام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي فيه للقرارات السابقة. [١]

يجب أن يصدر القرار مطابق للقانون وأن مخالفة القواعد القانونية سواء المكتوبة أو غير المكتوبة أي التشريعات السارية بالإضافة إلى الأعراف والتقاليد والمبادئ القانونية حسب تدرجها في القوة بين مصادر المشروعية ويعرف بعيب مخالفة القانون.

الرقابة القضائية فيما يتعلق بقواعد الاختصاص والــشكل رقابــة خــارج فحوى محل القرار المطعون فيه، اما فيما يتعلق بعيب مخالفة القانون فان الرقابة توصف بأنها موضوعية وتستهدف مطابقة محل القرار لإحكام القانون، والتأكــد من أن محل القرار ممكناً وجائزاً قانونياً وقائمــاً علــى ســبب قــانوني يبــرر صدوره[٢].

يتصل عيب المخالفة للقانون بمحل القرار الإداري بمعناه العام، والأصل أن يصدر القرار الإداري صحيحاً ومتفقاً لأحكام القانون والدســتور وإلا تعتبــر مخالفة القانون سبباً من أسباب رفع الدعوى الإدارية.

أوجبت المادة (٥٤/أ) من نظام الهيئة التدريــسية فــي جامعــة العلــوم والتكنولوجيا رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٢م، إن يكون عضو هيئة التدريس متفرعــاً للعمل في الجامعة لواجبه العلمي، وفي إحدى السوابق القضائية إمام محكمة العدل العليا حيث ثبت للمجلس التأديبي لأعضاء الهيئة التدريسية في نفس الجامعــة إن غياب المستدعي يوم ٢٠٠٩/٨/١٠م لم يكن مشروعاً لكونه مرتبط بعمــل لــدى

---

(١) د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٢٦.

(٢) د. طعمية الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢م، ص٢٥٢.

جامعة جرش الأهلية في الفترة التي هو معين لدى جامعة العلوم والتكنولوجيـــا، فجاء حكم المحكمة بالقول (إن غياب المستدعي يشكل مخالفة لنص النظام وإيقاع عقوبة الإنذار بحقه تتناسب مع المخالفة للنظام). [1]

الطعن في القرار الإداري يقوم بالأساس على المشروعية وبالتـــالي فـــإن التطبيق الصحيح للقانون هو المطلب الأول والوسيلة الأساسية لحكم القانون، علماً بأن التصرفات والإعمال الإدارية في كافة أشكالها مصدرها القـــانون والنظـــام (اللوائح) لذلك يجب أن يتم تطبيقهم بشكل صحيح على كل التصرفات.

وفي قضاء أمام محكمة العدل العليا حيث أوضح نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨م بمواده العقوبات التأديبية المحددة للمخالفات المسلكية التي ترتكـب مـــن موظفي الفئات من الثانية وحتى الرابعة على إن توقـــع مـــن الـــرئيس الإداري المباشر للموظف إذا العقوبات لا تتجاوز التنبيه أو الإنذار وبقرار مـــن المـــدير وبناء على تنسيب من الرئيس المباشر للموظف إذا العقوبة لا تتجاوز الحسم من الراتب، فقام مدير التربية بمحافظة عجلون بفرض عقوبة حـــسم المرتـــب دون تنسيب من الرئيس المباشر، فجاء قرار المحكمة بقولها (إيقاع مـــدير التربيـــة والتعليم عقوبة الحسم من المرتب بحق الموظف المعلم دون تنسيب من مـــدير المدرسة -الرئيس المباشر- مخالفاً للقانون). [2]

إن مخالفة القانون تعني بشكل عام مخالفة المبادئ القانونية كمبدأ الإعلان من أجل الدفاع، ومبدأ عدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية، ومبـــدأ حجيـــة الأحكام القضائية وغيرها من المبادئ العامة، ففي إحدى السوابق القضائية صدر قرار من مجلس الاتحاد الأردني للكرة الطائرة يتضمن شطب اسم المدرب مـــن سجلات الاتحاد وكافة نشاطات الكرة الطائرة دون مواجهة المعني بما هو مأخوذ عليه ليتمكن من الدفاع عن نفسه فجاء حكم محكمة العدل العليا بالقول (شطب اسم

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٩١) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٣٩٠.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/١٤٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م،ص٩٧٩.

المدرب من سجلات اتحاد الكرة الطائرة دون تمكينه من الدفاع عن نفسه يخالف القانون).[1]

وفي سابقة أخرى حول مبدأ خضوع الموظف المعين تحت التجربة، حيث يتلخص موضوعها في أن الطاعن كان قد أنهى مدة التجربة خلال خدمته البالغة تسعة أعوام وحسب نظام الخدمة المدنية ١٩٨٨م والذي نص بالمادة (٣٦/أ) على أن يكون الموظف المعين في الخدمة لأول مرة تحت التجربة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لسنة أخرى تبدأ من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته وتعتبر خدماته منتهية بانتهاء تلك المدة إلا إذا صدر قرار تثبيته من المرجع المختص بالتعيين، وعلى ضوء ذلك النص جاء حكم محكمة العدل العليا بهذه السابقة بالقول (لا يخضع الموظف الذي أمضى تسعة أعوام في الخدمة المدنية لمدة تجربة جديدة بعد تجديد عقده لعدم مخالفته لنظام الخدمة المدنية) [2].

في حال التزام الإدارة باتخاذ الإجراءات المقررة في القانون بشكل كامل عند اتخاذ قرار أو تصرف يستند إلى المبادئ القانونية والأعراف الإدارية المستمدة من القانون والتنظيم الإداري، كمبدأ حق التعقيب أو الموافقة من الجهات الإدارية الرئاسية العليا على تصرفات إدارتها، حيث توافق على القرارات المتفقة والقانون وبعكس ذلك لا تحصل الموافقة، فجاء حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (لا يخالف القانون موافقة مجلس الوزراء على موازنة أمانة عمان الكبرى بعد مناقشتها من لجنة الأمانة والتوصية بالموافقة عليها)[3].

قد تأخذ مخالفة القانون صور عدة منها المخالفة المباشرة أو المخالفة في تطبيق القانون أو المخالفة في تفسير أو تأويل القانون ونناقشها بشيء من التفصيل.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٦٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٩٧٤.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٢٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٩٩٢.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٤٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٩٦٧.

١- المخالفة المباشرة للقانون: حيث تقوم الجهة الإدارية بتجاهل القواعد القانونية الملزمة بتنفيذها سواء كانت المخالفة بإهمال أو تجاهل أو تعمد كرفض الإدارة اتخاذ إجراء معين مفترض إن تتخذه إذا توفرت جميع الشروط التي يتطلبها القانون لاتخاذ مثل ذلك القرار، ففي إحدى السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حول موضوع سماع الشهود أمام المجالس التأديبية وأن يتم سماعهم كما يدلون بشهادتهم أمام المحاكم النظامية وتقع تحت تأثير القسم وكما أكد ذلك قانون نقابة الصحفيين رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨م بالمادة (٤٨/ب) والتي نصت على أنه إذا (حضر الشاهد وامتنع عن أداء الشهادة أو شهد كاذباً على المجلس أن يقرر إحالته إلى النيابة ولا يكون ذلك إلا بعد حلف القسم القانوني) فجاء حكم المحكمة بالقول (حيث لم يؤد الشهود القسم القانوني أمام المجلس التأديبي الأمر الذي يشكل بطلاناً لإجراءات المجلس ومخالفاً لنص القانون).[١]

إن قيام الإدارة بإصدار قرار يخالف القاعدة القانونية المعمول بها بحجة حرصها على المصلحة العامة سواء بشكل متعمد أو جهل فإن ذلك يشكل مخالفة صريحة للقانون وفي سابقة حكمت بها محكمة العدل العليا جاء قولها (نقل الموظف من وظيفة فنية إلى وظيفة تعليمية تختلف عن الوظيفة التي كان يشغلها من حيث التأهيل وشروط التعيين فيها يبين إن النقل لم يكن بداعي الحرص على المصلحة العامة وإنما لإنزال العقاب بالموظف دون إتباع الإجراءات التأديبية وهذا يشكل مخالفة للنظام والقانون). [٢]

أشار قانون محكمة العدل العليا إلى رفض الإدارة باتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك بالنص على أنه (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضي التشريعات المعمول بها).[٣]

---

[١]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/١٢٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٣٠٧.

[٢]قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٦٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٠٤.

[٣]قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١١).

وفي نص أخر أشار نفس القانون بالقول (في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بالقرار – الستين يوماً – بعد انقضاء (٣٠) ثلاثين من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ القرار) [١]

وجاء حكم لمحكمة العدل العليا حول موضوع النص القانوني السابق حيث قالت فيه (يعتبر امتناع الإدارة عن إصدار القرار، قراراً ضمنياً بالرفض وعلى صاحب المصلحة الطعن بذلك القرار ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا).[٢]

المخالفة المباشرة للقانون إذا أوجب القانون على الإدارة إن تقوم بعمل أو امتنعت عن ذلك أو منعها القانون من القيام بذلك وقامت به فإن إصدارها يكون مخالفاً للقانون.[٣]

وحول عدم قيام الإدارة بعمل ما أو امتناعها عن ذلك جاء في اجتهاد لمحكمة العدل العليا الأردنية قولها (نص المادة (٤٥/١) من الدستور الأردني ١٩٥٢م هو نص آمر وعندما يسند المشرع لأي جهة أكانت مجلس الوزراء أو غيرها مسؤولية معينة بنص آمر فلا يجوز لها أن تتخلى عنها بل يتوجب عليها أن تمارسها).[٤]

وبناء على ماسبق فالإدارة ملتزمة بتنفيذ ما نص عليه الدستور والقانون إلا إذا كان القانون مخالف للدستور والقانون، وينحصر دور محكمة العدل العليا في مراقبة التصرفات الناجمة عن مبادئ وقواعد القانون المخالف وعدم الأخذ بها فقط وفي اجتهاد لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تختص المحكمة بالنظر في المطعون المتعلقة بوقف العمل بأحكام أي قانون مخالف للدستور أو نظام مخالف للدستور والقانون وتملك إلغاؤه). [٥]

---

[١] المرجع السابق، م(١٢/ب).

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٤٤٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١١٦٦ (مكرر).

[٣] د. حنا نده، القانون الإداري في الأردن، ب.ن، عمان،١٩٧٢م ص٤٢.

[٤] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٤٤٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص٣٠١. (مكرر)

[٥] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٤٤٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ٥٢.

إن الحكم السابق يتطابق مع اختصاص ورد في قانون محكمة العدل العليا بموجب قانونها والذي نص على (اختصاص المحكمة دون غيرها في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور) [1] وفي نص أخر جاء فيه (تختص المحكمة دون غيرها في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون). [2]

وبنفس المضمون السابق في النص القانون جاء حكم لمحكمة العدل العليا حيث قالت فيه (تختص المحكمة بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون والدستور).[3]

تكون القرارات مخالفة للدستور حينما تصدر بخلاف ما يقصده المشرع والمعبر عنه بالقانون، وذلك إما بتجاهل أو تجاوز متعمد أو لجهل أو لعدم فهم مضمون الأحكام، فإذا أوجب القانون على الإدارة القيام بعمل أو منعها من القيام بذلك وخالفت فقرارها مخالف للقانون، وتأسيساً على ذلك فإن مشروعية القرار تحكمها القواعد القانونية النافذة.[4]

مخالفة الإدارة أو إهمالها لعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا أو أي قرار يصدر عن أي محكمة في الدولة فإن ذلك يشكل مخالفة صريحة للقانون والمبادئ القانونية والتي منها مبدأ تنفيذ أحكام القضاء النهائية، وجاء قضاء محكمة العدل العليا بالقول (القرار الصريح و الضمني بعدم تنفيذ إحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء أمام المحكمة).[5]

---

[1] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(٩/أ/٧).

[2] المرجع السابق، م(٩/أ/٦).

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٨٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص١٧٧.

[4] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

[5] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١١٠.

في حال الطعن بأي قرار إداري بسبب مخالفته للقانون والنظام فإن هذا الطعن يجب أن يبنى على سبب واضح يبين ويدل على ما يعيب هذا القرار وما هو القانون الذي يخالفه القرار وهذه البينة يتقدم بها المدعي أو وكيلة القانون، وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (إذا لم يقدم المستدعي أي بينة فإن القرار المشكو منه..... مشوب بأي عيب من العيوب التي نعاها عليه في استدعاء الدعوى فيكون القرار موافقاً للقانون). [١]

إذا الجهة الإدارية استشعرت أنها خالفت القانون وأن ما صدر عنها من قرار هو باطل لمخالفته لنص قانوني معين وتصرفت بشكل تلقائي على تصحيح ما قامت به وأصدرت قرار يصحح الخطأ السابق فإن ذلك يتفق مع القانون.

فجاء حكم لمحكمة العدل العليا حول نفس المضمون بالقول (إذا تبين لمؤسسة الضمان أن قرارها بتخصيص راتب الشيخوخة للمستدعي استناداً لسلطتها المقيدة مخالفاً للقانون فيكون قرارها بالرجوع عن قرارها السابق متفقاً والقانون).[٢]

٢- مخالفة تطبيق القانون: يقصد بعيب الخطأ في تطبيق القانون هو مباشرة الإدارة للسلطات التي منحها لها القانون بغير الحالات التي نص عليها القانون ودون توفر الشروط التي حددها.[٣]

إن المشرع يلزم الجهات الإدارية كقاعدة عامة بإتباع مسلك معين في تمتعها بسلطاتها التقديرية عند إصدار القرارات الإدارية وقيامها بتطبيق للقاعدة القانونية على وقائع تخالف القانون.

الوقائع القانونية والمادية هي الباعث والسبب في تحريك الجهة الإدارية لاتخاذ قرارها الإداري، أي السبب كإحدى عناصر القرار الإداري، فإذا ثبت

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٥٧٤م) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص ٩٧.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/١٨٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م،ص٨٥١.

[٣] د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م، ص ٦٤٥.

وجود خطأ في الوقائع التي دفعت الإدارة لاتخاذ القرار فان سبب القرار الإداري يصبح غير مشروع ويجب أن يطعن فيه بالإلغاء.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (نقل الموظفة من وظيفة رئيسية (مديرة مدرسة) إلى وظيفة لا تماثلها في المستوى والصلاحية واقل مستوى وأدنى مرتبة مخالفة صريحة لتطبيق نصوص نظام الخدمة المدنية).(١)

المعني في بحث ملاءمة القرار الإداري هو الجهة الإدارية ولا علاقة للقضاء بذلك إذا ثبت إن القرار الإداري صدر سليماً صحيحاً ومطابقاً للقانون، لأن الملاءمة في الواقع هي من اختصاص الجهة الإدارية انطلاقاً من سلطتها التقديرية وإذا حصل خطأ يتعلق بالملاءمة فالقاضي يبحث الخطأ بالقانون وليس بالملاءمة لأنها تقع خارج اختصاص القاضي.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول ملاءمة أو عدم ملاءمة القرار حسب تقدير الجهة الإدارية فجاء حكم المحكمة بالقول (عدم اخذ اللجنة الطبية العليا بتقارير أطباء الاختصاص في مستشفى البشير، والمدنية الطبية (جميعها مستشفيات حكومية) دون أن تعلل السبب لمخالفتها لتلك التقارير فجاء تصرفها مخالف للقانون).(٢)

إن تطبيق القانون لا يقف عند حد النص وحده وإنما يذهب إلى البحث عن رغبة المشرع أو الغرض الذي صدر القانون من أجله، فإذا خالف القرار ذلك الغرض اعتبر القرار مخالفاً للقانون مع الأخذ بالاعتبار ما هو القانون الأولى بالتطبيق إذا كان هناك احتمال لتنازع القوانين حول الموضوع المطروح، وما هو القانون الأولى بالتطبيق إذا وجد قانون أو نظام يخالف الدستور والقانون، لهذا جاء حكم محكمة العدل العليا بالقول (تختص المحكمة بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٢٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ١٠٠٠.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٢٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص ٧٤٠ .

نظام مخالف للقانون والدستور)[1]، وهذا الحكم أوردناه بشكل مكـرر ليؤكـد إن القانون المخالف للدستور والقانون لا يطبق أو لا تطبق إحكامـه لان الإعمـال والتصرفات التي تستند على تطبيقه تخالف القانون فالأولى أن لا تطبق مثل هكذا قوانين أو قرارات إدارية.

يقصد بالقانون عند تطبيق قواعد الطعن الإداري هو القانون النافذ الـذي ينظم النشاط الإداري عند حدوث النشاط أو إصدار القرار أو حدوث الحدث الذي يطعن فيه أمام القضاء وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بالقول (العبـرة فـي تحديد النظام الواجب التطبيق على معادلة الشهادة الجامعية في تـاريخ التحـاق الطالب في الدراسة).[2]

القوانين التي يمكن تطبيقها بحسب القاعدة العامة لا تطبق بـأثر رجعـي وكذلك القرارات الإدارية لا تطبق بأثر رجعي وهذا ما أكده قضاء محكمة العدل العليا في حكمها على إحدى السوابق القضائية بقولها (تطبق تعليمات الإعالة سنداً لقانون الضمان الاجتماعي بأثر مباشر ولا تطبق بأثر رجعي).[3]

استقر الفقه والقضاء الإداري من خلال تطبيقه لقانون أو نظـام الخدمـة المدنية بشان الوظيفة العمومية في الدولة، وان الإدارة تتصرف بـشان الترفيـع للموظفين في الوظائف العامة بناء على سلطتها التقديرية بدون معقب عليها فـي ذلك، إلا إذا كانت مقيده بموجب أحكام القانون أو بقواعـد تنظيميـة وضـعتها وبالتالي فهي مقيدة بتنفيذها عند التصرف، فإذا وضعت شروط فيجب عليها الأخذ بها وعدم مراعاتها لتلك الشروط والأحكام فإنها تخالف النظام والقانون وتصرفها يدخل في باب إساءة استعمال السلطه.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا تتعلق بترفيع عدد من الموظفين فـي وزارة الصحة محددة أسمائهم استناداً إلى ما جاء بالمواد (٧٦/أ) و(٧٨/ب) مـن

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٨٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص١٩١ (مكرر).

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/١٤٥م) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص ٢٥٢.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٣٨١.

نظام الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢م والتي تضمنت شـروطاً وأحكامـاً للترفيع يتوجب مراعاتها ومنها المؤهل العلمي والدرجة، وحيث تم استثناء عدد لم يتم ترفيعهم وهم الطاعنون لمطالبتهم بإلغاء القرار لأنهم أحق بالترفيع ممن تـم ترفيعهم من حيث الأقدمية والمؤهل العلمي، لذلك جاء قـرار المحكمـة بـالقول (يكون القرار بعدم ترفيع المستدعين الذين يحملون درجة دكتـوراه والمـساوية للدرجة العلمية لمن تم ترفيعهم مخالفاً لتطبيق القانون ويشكل إساءة في اسـتعمال السلطه.[1]

من الإجراءات التي تتخذ في إصدار بعض القرارات الإدارية ما يعـرف بالتنسيب من جهة إدارية أدنى إلى جهة إدارية أعلى وعند مخالفـة ذلـك فـان المخالفة تشكل عيب بالقرار مما يستوجب إلغاءه وفي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يجب أن ينسب مدير عام هيئة التأمين إلى مجلس الإدارة لإصـدار تعليمات ترخيص، وكلاء التأمين وعليه يكون قرار مجلس الإدارة الذي أصـدر التعليمات دون تنسيب من المدير العام مخالفاً للقانون).[2]

القرارات والتصرفات الإدارية وحسب الاختصاص الزمني فـإن الإدارة ملزمة بتطبيق قراراتها من حيث زمن إصدارها سواء فـي الـزمن المحـدد أو مستقبلاً أو بأثر رجعي، وجاء حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (يجب أن تطبـق تعليمات الإعالة سنداً لقانون الضمان الاجتماعي بأثر مباشـر ولا تطبـق بـأثر رجعي). [3]

وفي حكم آخر يتعلق بتصرف الإدارة بـشان قرارهـا التـي أصـدرته وتصحيحها لذلك التصرف وحسب ما جاء بحكم محكمة العدل العليا بقولها (سحب

---

[1]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٦٥٣.

[2]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٠٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٦٧١.

[3]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٨٣١. (مكرر)

إذن الأشغال من قبل اللجنة المحلية مخالف للقانون طالما لم ينشأ ظـرف يبـرر للجنة سحبة).[1]

المستقر في القضاء إن ما تم من أوضاع في ظل قواعد قانونية معينة يظل محكوماً بتلك القواعد، وإذا صدرت قواعد قانونية جديدة تقيد تنظيم هذه الأوضاع القانونية، فلا يجوز أن تمس هذه القواعد المراكز القانونية التي اكتملت قبل نفـاذ القواعد القانونية الجديدة على اعتبار أن أي تأثير بهذه المراكز يخل بمبدأ عـدم رجعية القرارات والقوانين ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول ما سـبق ذكـره قالت فيه (لا يجوز أن يكون للنظام الجديد تأثير على حقوق الأفراد التي اكتسبوها بمقتضى النظام القديم وعليه فلا يطبق نظام الهيئة التدريـسية الجديـد للجامعـة الأردنية على الحقوق التي اكتسبها عضو الهيئة التدريـسية فـي ظـل النظـام القديم)[2].

٣- عيب تفسير أو تأويل القانون: فالإدارة في هذه الحالة لا تنكر القاعدة القانونية ولا تتجاهلها إنما تعطيها معنى غير المعنى المقصود قانوناً ويطلق علـى هـذه المخالفة الخطأ والذي قد يأخذ عدة إشكال منها:

١. محاولة الإدارة مد نطاق القاعدة القانونية وسحب حكمها لحالات لا تشملها أي توسع الإدارة نطاق القاعدة على حالات لا تنطبق عليها.[3]
٢. الخطأ المتعمد حينما تكون القاعدة المدعى مخالفتها من الوضـوح بحيـث لا تحتمل الخطأ في التفسير بالرغم من ذلك تتعمد الإدارة التفسير الخاطئ.[4]
٣. الخطأ غير المتعمد من جانب الإدارة وإنما يبرره غموض القاعدة القانونيـة وعدم وضوحها واحتمال تأويلها إلى معانٍ متعددة.[5]

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٣٤٧.
[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٦٥/ ٢٠٠٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٦١٠.
[3] د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٣.
[4] د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية و المنازعة الإدارية ، مرجع سابق، ص ١٤٠.
[5] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

قد يكون الخطأ في التفسير أو التأويل عائد إلى غموض أو عدم وضوح بالنص وتعارضه مع نصوص أخرى، إنما يقصد بالخطأ في التأويل والتفسير هو إعطاء معنى للنص غير المعنى الذي حدده المشرع أو لا يتفق مع إرادة أو قصد المشرع.[1]

ففي سابقة رفعت أمام محكمة العدل العليا للطعن في القرار الصادر عن مجلس عمداء جامعة البلقاء التطبيقية والمتضمن الموافقة على إنهاء خدمة المستدعي (عضو هيئة التدريس) من الجامعة بحجة عدم حصوله على الموافقة الأمنية للعمل في الجامعة عند تعيينه، مع العلم بعدم وجود أي نص في تعليمات الهيئة التدريسية الصادرة بناء على المادة (٦١) من نظام الهيئة التدريسية في جامعة البلقاء التطبيقية رقم (٧٩) لسنة ١٩٩٨م وتعديلاته يوجب الحصول على الموافقة الأمنية للعمل في الهيئة التدريسية ولم يحدد مضمون الموافقة والغاية ومتي يجب الحصول على هذه الموافقة، فجاء قرار محكمة العدل العليا بهذه السابقة بقولها (عدم وجود سبب رئيسي واقعي وقانوني يبرر أنها خدمة المستدعي، وانعدامه يفقد القرار مشروعيته ويجعله متعين الإلغاء).[2]

من القواعد التي تطبق في تفسير القانون هي أن يفسر القانون بما يحقق الغرض الذي صدر من اجله وهدف له المشرع، والقرار الذي يخلو من العيوب لا يحتاج إلى تحصين فهو محصناً تحصيناً طبيعياً بموجب التزامه بالمعنى الحقيقي للقاعدة القانونية ودون الانحراف عنها.

إن محكمة العدل العليا تراقب أي خطأ في تفسير أي قاعدة قانونية يعرض عليها، وحق التفسير لأي قاعدة قانونية يحدث خلاف على معناها أو المقصود منها يعود إلى لمحاكم الدرجة الأولى والمحكمة الدستورية.

---

[1] د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٥.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٢٧٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٥٨٤.

ما يراه الدكتور الطماوي أن على الإدارة أن تلتزم بالتفسير الذي يحدده القانون وأن لم يتفق مع حرفيه النص للقاعدة بغيه أن تنأى بقراراتها عن التعرض للإلغاء.(1)

إن الإدارة تتمتع بسلطه تقديرية في وزن البينة بناء على قناعتها إلا أن هذه القناعة يجب أن تكون مستمدة من وقائع ثابتة ومستخلصة استخلاصاً قانونياً سليماً وليس على تخمين أو تفسير أو تأويل غير صحيح للقواعد القانونية.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول استخدام السلطه التقديرية بناء على نص القانون وبعيدة عن أي بواعث أخرى أو أي اجتهادات لتبرير قرارات الإدارة المعنية بإصدار القرار فجاء ذلك في حكم محكمة العدل العليا بقولها (لمجلس الوزراء سلطه تقديرية في إحالة الموظف على الاستيداع ولا يحد من هذه السلطه إلا قيد حسن استعمالها وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو انتقامية).(2)

وفي قضاء آخر لمحكمة العدل العليا حول توفر الحقائق المصاحبة لأي حدث وغير مقبول في ذلك أي تفسير أو تأويل لأمر غير مثبت ويحدده الدليل القاطع فجاء الحكم بإحدى السوابق بقولها (إن قرار مجلس نقابة المحامين بنقل اسم المحامي المستدعي إلى سجل المحامين غير المزاولين وعدم احتساب مده حددها المجلس بقراره من مده المزاولة الفعلية بسبب تردده على محل شقيقه لا يقوم على أساس من القانون لعدم ثبوت ممارسة المستدعي للتجارة).(3)

وحول عدم وضوح القاعدة وإمكانية تأويلها لعدة تفسيرات فإن ذلك لا يحمل الإدارة أي مسؤولية إن هي أخطأت في التفسير وتراجعت عنه وجاء حكم لمحكمة العدل العليا حول ذلك بالقول (لا يترتب على خطأ الإدارة في التفسير للقاعدة القانونية التي استندت إليها في قرارها الذي رجعت عنه بالتعويض طالما

---

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٦٥٤.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٣٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥٠٣.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٥٥٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٣٦.

أن القاعدة لم تكن واضحة وتحتمل التأويل)،[١] ولكن إن هي قصدت التفسير أو التأويل عكس ما يقصده المشرع فان قرارها يعتبر مخالف للقانون وهي ملزمة أو مسؤولة عن النتائج المترتبة على قرارها.

[١]قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٨٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٦٥٤.

المبحث الثالث

عيب الشكل والإجراءات

تقديم:

قد يصدر القرار الإداري من قبل الإدارة دون التقيد أو الالتزام بالشكليات والإجراءات التي حددها القانون أو النظام أو العرف الإداري، وهذا قد يشكل عيباً في القرار ويؤدي إلى إلغاءه ويعرف هذا السبب بعيب الشكل والإجراءات.

يقصد بعيب الشكل والإجراءات هو عدم التزام الجهة الإدارية في القواعد الشكلية والإجرائية التي يتطلبها القانون أو اللوائح سواء بشكل مسبق على إصدار القرار كالتحقيق أو اخذ الاستشارة أو اخذ الرأي من جهة ما أو عدم الأخذ بها عند إصدار القرار وتظهر في المظهر الخارجي للقرار وتعرف باسم الخطأ بالخطأ الظاهر في المحضر. (١)

عرف عيب الشكل بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية والشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة بإهمال أو بمخالفة تلك القواعد كلياً أو جزئياً.(٢)

قد يحدث هذا العيب بتجاهل أو إهمال بعض الشكليات والإجراءات مسبقاً عند التحضير لإصدار القرار والبعض الأخر قد يصاحب إصدار القرار أو بعد إصداره.

نناقش هذا المبحث – عيب الشكل والإجراءات من خلال مطلبين:

المطلب الأول: الإجراءات والشكليات التحضيرية التي تسبق إصدار القرار الإداري.

المطلب الثاني: صور عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري.

(١) القاضي : محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٨١.

(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري و رقابته على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٥٧٠.

المطلب الأول

الإجراءات والشكليات التحضيرية التي تسبق إصدار القرار الإداري

الهدف من القواعد الشكلية والإجرائية هو صدور القرار الإداري بالشكل الصحيح لكفاية حسن انتظام سير المرافق العامة، وأشار قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م إلى أن عيب الشكل يشكل سبباً لإلغاء القرار الإداري.[١]

استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن عيب الشكل والإجراءات يؤدي إلى إلغاء وإبطال القرار الإداري حيث جاء الحكم بالقول (إن القرار الإداري يعتبر باطلاً إذا لم يصدر وفق الإجراءات والشكل الذي حدده القانون).[٢]

هناك العديد من الإجراءات والشكليات المفترض الأخذ بها ومراعاتها عند إصدار القرار الإداري وقد بدأ الفقه يميز بين قسمين مختلفين فمنها الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية.[٣]

الإجراءات والشكليات هي في حقيقتها ضوابط للإدارة بقصد منعها من التسرع وتهديد حقوق وحريات الأفراد، من خلال اتخاذ قرارات غير مدروسة ويمسها شيء من اللبس وعدم الواقعية، علماً بان الأصل هو عدم خضوع القرارات لشكليات محددة بعينها ما لم ينص القانون عليها، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري، وأن الهيئات الإدارية غير مقيده بشكل محدد للإفصاح عن إرادتها الملزمة لحماية المصالح العامة والمصالح الخاصة.

من المستقر فقهاً وقضاءً في قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الإدارية أنها مقرره للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السوء، فإن

---

[١] قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، م(١٠/ج).

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/١٧٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١٩.

[٣] د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، ب.ن، القاهرة، ١٩٨٠م، ص٧١.

صدر القرار المطعون من جهة مشكلة تشكيلاً مخالفاً للقـــانون، يجعـــل القـــرار الطعين حرياً بالإلغاء كما جاء بحكم محكمة العدل العليا.[١]

إن الاعتراف والأخذ بالشكليات بشكل كامل قد يسبب ضرراً فـــي مبـــدأ العدالة في حماية الصالح العام والخاص على السواء، وتفادياً لما يترتـــب علـــى كثرة وتعقيد الإجراءات والشكليات من أضرار يجب أن لا يعتبر أي خطأ بـــسيط في الشكل مخالفة للقانون وعيباً في القرار وبالتالي يعرقل سير العمل الإداري و يؤثر على المصالح العامة في المجتمع.

يمكن اعتبار القرار الإداري صحيحاً على الرغم من عدم استيفاء الـــشكل أو الأجراء المحال تنفيذه شريطة أن تكون الاستحالة مستديمة، أي أن تكون المدة طويلة ولا يمكن معها الانتظار وعدم إصدار قرار إداري.[٢]

إن كان الشكل شرطاً جوهرياً، لابد من استيفائه وفقاً لما نص عليه القانون إما في ذات القرار وإما بتصحيح لاحق، أما إذا كان الـــشكل غيـــر جـــوهري – ثانوي – فلا يعتبر مؤثراً في صحة إصدار القرار وسلامته.[٣]

مع الرفض للتفرقة بين ما يعد من الأشكال ركناً للقرار الإداري وما يعـــد شرطاً له، فان من الواضح أن القضاء الإداري يحكم في حالة المخالفة ألجـــسيمه كشرط الشكل المقرر قانوناً بانعدام القرار الإداري . [٤]

وفي القضاء الإداري الفرنسي لا يحكم بإلغاء القرار الإداري إذا خـــالف الشكل، إلا إذا كان شكلاً جوهرياً في حين انه يحكم بالإلغاء إذا كان القـــرار قـــد خالف الإجراءات الإدارية الواجب إتباعها.[٥]

---

[١]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/١١٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٤٢٠.

[٢]د.عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص٦١٤.

[٣]د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري و الإدارة العامة، القاهرة، ١٩٦٩م، ص٢٤٢.

[٤]د. مصطفي محمود عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، ب.ن، القاهرة، ١٩٩١م، ص٤٩.

[٥]د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤م، ص٩٧.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر القــرار المطعــون فيــه باعتماد الدكتور المستدعي أستاذا مشاركاً دون إحالة أمر بحث الأهلية والرتبــة الأكاديمية الحاصل عليها إلى لجنة متخصصة إعمالاً لنص المــادة (٩/ج) مــن قانون التعليم العالي رقم (٤١) لسنة ٢٠٠١م فاقــداً لــسنده القــانوني ومخــالف للإجراءات الواجبة الإتباع).[١]

استقر الفقه على أن الإجراءات أو الشكل الذي يستلزمه القانون أن يكون جوهرياً في الحالات التالية:[٢]

١- إذا وصفه القانون صراحة بأنه جوهري أو ما يفيد ذلك.

٢- إذا رتب القانون البطلان كجزاء على مخالفة الشكل أو الإجراء.

٣- إذا كان الشكل أو الإجراء جوهرياً في ذاته أو بطبيعته وهو ما يتحقق حسب الآتي :

أ. إذا كان تأثيره على مسلك الإدارة فعال وهي تعمل على تحديد مــضمون القرار.

ب. إذا كان الشكل أو الإجراء مقدماً لحماية مــصالح المخــاطبين بأحكــام القرار.

ج. إذا كان للشكل تأثير على ضمانات الأفراد تجاه الإدارة.

إذا كان عيب الشكل جسيماً لدرجة أن تجنبه يمكن أن يؤثر فــي القــرار ويغير من جوهره، فيعتبر الشكل جوهرياً، وإذا لم تصل المخالفة إلى هذه الدرجة من الجسامة عدا الشكل ثانوياً.[٣]

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/١٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١٩٩٧.

[٢] د. يس عمر يوسف + القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص٦٢٤.

[٣] د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري و الإدارة العامة، د.ن، القاهرة، ١٩٦٩م، ص٣٥٥.

أي قرار إداري يتطلب إتباع إجراءات معينة يجب اتخاذه من المعنـــي بإصدار القرار وهذه قد تتطلبها القوانين والأنظمة (اللوائح) أو اعتـــادت الإدارة على اتخاذها بناء على الأعراف الإدارية أو تتطلبها المبادئ القانونية العامة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر قرار لجنة شؤون الضمان الاجتماعي المطعون فيه باطلاً إذا كانت اللجنة مشكلة بعدد اقل من العدد المقرر في التعليمات التنفيذية)[١].

قد تتبع السلطه الإدارية إجراءات صحيحة، ولكن في غير موضعها ولغاية غير التي قصدها المشرع وفي هذه الحالة قد ترتفع المخالفة إلى مستوىالانحراف بالسلطه.

هناك العديد من الإجراءات والشكليات التي قد يتطلبها القانون قبل إصدار القرار الإداري ومنها اخذ الاستشارة أو الرأي، وإجراء التحقيـــق، والاســـتعانة بالخبراء وخاصة في الجوانب الفنية والقانونية، وكذلك الإجراءات والـــشكليات المطلوبة لتشكيل اللجان ومجالس التأديب، وأعمال التنبيه والإنذار لذوي الـــشأن بخصوص اتخاذ قرار إداري في موضوع معين وخاصة إنذارات الهدم وإزالـــة الأبنية والمكاره الصحية وإنذارات المخالفين في بعض الأعمال للقوانين المختصة بأعمالهم أو مخالفة القانون بالتراخيص أو تجديدها والأخذ بهذه الشكليات تـــشكل ضمانه للإدارة وللأفراد ولصحة وإصدار القرار الإداري بالشكل الصحيح.

ففي احد السوابق القضائية المرفوعة أمام محكمة العدل العليا حول تشكيل لجنة شؤون الضمان الاجتماعي حيث كانت مشكلة من أربعة أعـــضاء احـــدهما غائباً عن الحضور لمناقشات اللجنة لذلك جاء قرار محكمة العدل العليا بـــالقول (إن اللجنة عند اتخاذها القرار لم تكن مشكلة تشكيلاً صـــحيحاً ويكـــون قرارهـــا المطعون فيه مستوجب الإلغاء لعيب في الإجراءات والشكل).[٢]

[١]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤١٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٩٨.

[٢]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤١٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٩٨.

وفي حكم آخر يتعلق بالإجراءات التي تسبق إصدار القرار أو التصرف من قبل الإدارة حيث تعقد اجتماعات دورية في يوم محدد سنوياً للهيئة العامة لنقابة الفنانين وأن توجه دعوة إلى كل عضو من أعضاء الهيئة العامة وفي هذه السابقة لم توجه الدعوة لحضور اجتماع يتعلق بالانتخابات لاختيار أعضاء النقابة أو مجلس النقابة فجاء قرار محكمة العدل بالقول (يعتبر عدم توجيه نسخه من الدعوة لاجتماع الهيئة العامة لنقابة الفنانين إلى كل عضو من النقابة خطأً إجرائياً وشكلياً مهما يترتب عليه إلغاء العملية الانتخابية).[1]

عند قبول القرار من صاحب الشأن ورغم عدم اكتمال الإجراءات المطلوبة أو الشكليات يعتبر القرار سليماً شريطة أن يعبر عن إرادة صريحة، وهذا ما جاء به فقه الشرع حول حق العباد ومصالحهم.[2]

استقر القضاء على انه إذا شكلت اللجان أو المجالس تشكيلاً صحيحاً وبناء على الشكليات والإجراءات القانونية المطلوبة لتشكيلها فان جميع القرارات التي ستصدر عنها صحيحة شريطة أن تبقى ملتزمة بتنفيذ القانون عند إصدار قرارها أو توصيتها.

ففي احد السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حيث طعن في القرارات الصادرة عن اللجنة الطبية العليا بعيب في الشكل من قبل المستدعي والتي تضمنت القرار الأول وأن المرض أو العلة المرضية التي يعاني منها المستدعي – مرض السرطان اللمفاوي – غير ناتجة عن طبيعة عمله، والقرار الثاني بعدم تخصيص راتب اعتلال للمستدعي فجاء قرار محكمة العدل العليا بهذه السابقة بقولها (اللجنة الطبية العليا في وزارة الصحة مشكلة تشكيلاً صحيحاً ومناط بها صلاحية تقدير حالات المرض والعجز والحالة الصحية للموظف، ومدى تعلق المرض بوظيفته أو بسببها وفقاً لأحكام نظام اللجان الطبية رقم (٥٨)

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٦١/٢٠١٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٢٨٣.

[2] شهاب الدين أبو العباس القرافي، الفروق، دار إحياء الكتب العربية، ١٩٢٣م، ص١٤٠.

لسنة ١٩٧٧م، وبناء على ذلك فقرار أن السرطان اللمفاوي غير ناتج عن طبيعة العمل.... متفق والقانون).[١]

لذلك يتوجب على الإدارة أن تصدر قراراتها وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم لها، لأن الأصل في قواعد الشكل والإجراءات في الأعمال الإدارية أنها مقرره للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وبما أن القاعدة المستقرة تقضي بأن مخالفة تلك القواعد والإجراءات يستتبع بطلان القرار لأن هذه الشكليات والإجراءات تمثل ضمانه للأفراد ومخالفتها تشكل إخلالاً بهذه الضمانة.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا للطعن بقرار لجنة شؤون الضمان الاجتماعي والمشكلة بعدد اقل من العدد المقرر في المادة (٣) من التعليمات التنفيذية للجنة الصادرة استناداً للمادة (١٢/و) في قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١م فجاء قرار محكمة العدل العليا (بما أن اللجنة... وعند إصدار قرارها كانت مشكلة بعدد اقل من العدد المقرر بحسب التعليمات التنفيذية لذا فان تشكيلها لم يكن تشكيلاً قانونياً، فقرارها باطلاً لعدم مراعاة الشكليات المطلوبة قانوناً ويتعين إلغاؤه).[٢]

من الإجراءات والشكليات التي تتخذ قبل إصدار قرار التعيين بالوظيفة العامة منها إجراء مقابلات وإجراء امتحانات تنافسية للمتقدمين وتحديد درجات تؤدي بالمحصلة لمن يحصل على الدرجات المتقدمة أن يكون له الحق بالتعيين.

ففي احدي السوابق حيث قام وزير الزراعة، وهو رئيس مجلس إدارة صندوق إدارة المخاطر الزراعية بتشيكل لجنة وضعت الأسس والآليات لتعيين مديراً للصندوق، وعقدت اللجنة امتحان تنافسي وإجراء مقابلة شخصية وحصل المستدعي على الترتيب الأول ولم يتم تعينه، فرفع الطعن بقرار مجلس الوزراء

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٢/٤٥٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص٣.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤١٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٩٨(مكرر).

والذي تضمن تعيين من حصل على الترتيب الثالث وذلك بنـــاء علـــى تنـــسيب الوزير.

فجاء قرار محكمة العدل العليا بالسابقة المذكورة بقولها (إن تنسيب الوزير باطلاً لمخالفته الأسس والإجراءات المقررة والمتخذة وخلافاً للنتائج و بالتالي فان ما بني على باطل فهو باطل، فقرار مجلس الوزراء يستوجب الإلغاء).[1]

أما فيما يتعلق بالإجراءات والشكليات التي تقوم بها المجـــالس أو لجـــان التحقيق قبل إصدار تواصيها أو قراراتها، فعليها الالتـــزام بالمبـــادئ القانونيـــة والأعراف الإدارية والقواعد الشرعية، وما استقر عليه القضاء والعرف الإداري حول الأخذ بتلك الشكليات ومنها سماع شهادة الشهود بعد القسم القانوني.

استقر الفقه والقضاء على أن يسمع الشاهد بعد أداء القسم حتـــى تكـــون الإجراءات صحيحة ففي سابقه أمام محكمة العدل العليا حيث رفع طعـــن ضـــد القرار الصادر من رئيس جامعة مؤتة والمتضمن معاقبة الموظف بعقوبة الإنذار النهائي وذلك استناداً لإجراءات وتوصية لجنة التحقيق.

فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (تعتبر إجراءات لجنة التحقيق فـــي جامعة مؤتة باطلة لاستماعها للشهود دون حلفهم القسم القانوني، فيكون القـــرار المطعون فيه باطلاً لأنه بني على قرار وتوصية اللجنة الباطلة، ويستوجب إلغاؤه لأنه مشاب بعيب الإجراءات و الشكل) [2].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٣٠١/٢٠٠٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م،ص٥٧٣.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٤١١/٢٠٠٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٦٣٠(مكرر).

المطلب الثاني

صور عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري

لا يوجد صيغة أو شكل محدد للقرار الإداري لهذا يمكن إفــراغ القــرار الإداري في الشكل الذي تراه الإدارة مناسباً وخاصة إذا لم يحدد القــانون إتبــاع شكل خاص لبعض القرارات علماً بان القرار قد يصدر خطياً أو شفوياً.

الأصل في القرارات الإدارية أن تصدر خطية لأنها قابلة للنشر، والنــشر يتطلب أن يكون القرار مكتوب وخاصة إذا صدر عــن الجهــة الإداريــة أمــا القرارات الفردية غالباً يصدرها الموظف العام بشكل تنفيذي لمــن وجــه إلــيهم القرار، كما هو في القرارات التي يتخذها رجال المرور لضبط حركــة المــرور سواء بالإشارة أو بالعصي أو بالصفارة.

القرار الإداري المكتوب ضمن تفاصيل أساسية كاسم الجهة الإدارية واسم المكلف أو المكلفين ويحمل رقم وتاريخ والموضوع على أن يبلغ به المعنــي أو ينشر في الجريدة الرسمية.

قد يصدر القرار الإداري صريحاً أو ضــمنياً، وأن يعبــر عــن الإرادة المنفردة للإدارة على أن يحدث أثرا قانونياً، فقد تفصح الإدارة عن إرادتهــا أولاً وبشكل صريح أو لا تتخذ أي شكلاً من القبول أو الرفض.

تعتبر الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن أســباب القــرار الإداري، إلا إذا ورد نص قانوني على ضرورة تسبيب بعض القرارات ليتمكن أصحاب الشأن من الإطلاع على الأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ القــرار، علمــاً بــان تــسبيب القرارات الإدارية بشكل عام يشكل الضمانة الأساسية لحماية حقــوق وحريــات الأفراد.

في حال عدم وجود أي تحديد لأية إجراءات وشــكليات علــى إصــدار القرارات الإدارية عندها يكون للإدارة سلطه تقديرية وحرية في اختيار بعــض الشكليات أو عدم إتباع شكليات أخرى.

يعمل القضاء أحيانا على الأخذ بشكل كامل بالشكليات الجوهرية مع إمكانية إغفال بعض الشكليات الثانوية، وهذا التمييز يجب أن ينتهي لان أي من هذه يؤدي إلى إحداث خلل في مبدأ المشروعية ونأمل أن ينهي القانون هذا التميز والتفرقة وإلغاء الشكليات التي لا تشكل تأثير مباشر على صحة القرار الإداري.

المسائل المهمة والتي تستحق البحث في الإشكال والإجراءات في القرار الإداري أهمها مدى التزام الإدارة بمضمون المشورة الوجوبية ثم فكرة الانحراف في استعمال الإجراء وأخيراً التسبيب ومقوماته كشرط جوهري في القرار.[1]

قد يأخذ عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري احد الصور أو الأنواع التالية :

١- شكل القرار الإداري : يقصد به الشكل الخارجي الذي يفترض أن يفرغ به القرار بحسب القوانين والأنظمة (اللوائح)، ولا يقصد به صيغة أو مضمون القرار، ويجب أن يتضمن مدلول معين على أن يوقع من المختص وقد يصدر مكتوباً ويشتمل على تاريخ ونمرة أي رقم لإصداره.[2]

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا تؤكد ما سبق ذكره بالقول (يعتبر القرار الإداري باطلاً إذا لم تصدر الإدارة قرارها وفقاً للإجراءات والشكل الذي حدداهما المشرع).[3]

يخضع القرار الإداري لرقابه القضاء مهما كانت الصيغة التي صدر بها، سواء صدر خطياً أو شفوياً وقد يصدر القرار بالإشارة وأكد على ذلك قرار لمحكمة العدل العليا بالقول (يخضع القرار الإداري للرقابة حتى لو صدر شفوياً أو ضمنياً) [4].

---

[1] د. يس عمر يوسف + القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٦٣.

[2] د. مصطفي أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٥٠٨.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/١٧٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص١٩.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٦٣/ ٨٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٦م، ص٧٣.

٢- توقيع القرار: أي قرار يصدر من أي جهة إدارية يجب أن يوقع من شخص مختص أو مفوض بالتوقيع ويعتبر التوقيع من العناصر الأساسية بالقرار وغيابه يعيب القرار.

أشار الدستور الأردني ١٩٥٢م إلى ضرورة التوقيع على القرارات بالنص على أن (يوقع رئيس الوزراء والوزراء على قرارات مجلس الوزراء وترفع إلى الملك للتصديق عليها) [١]، هذا و توقيع الملك هو للتصديق والموافقة وتحمل المسؤولية لأنه راس الدولة، وراس السلطه التنفيذية ويعتبر من ناحية شكلية توقيع مجاور.

يجب مراعاة القوانين واللوائح التي تنظم العمل الإداري داخل الإدارة والأخذ بالتفويض وبعكس ذلك فأي توقيع غير صحيح يعتبر معيب بعيب الشكل والإجراءات ففي احد السوابق أمام محكمة العدل العليا حول هذا المضمون جاء قولها (القرار الصادر عن وزير العدل والموقع من الأمين العام يجعل مخاصمة وزير العدل في غير محلها ومستوجبة الرد عنه، لأن القرار ينسب لمن وقعه أن كان مخول أو مفوض بالتوقيع) [٢].

٣- التنسيب والتصديق: التنسيب هو ما يقوم به الموظف الأردني إلى الموظف أو الرئيس الأعلى في السلم الإداري، وذلك لبعض القرارات الإدارية التي تحتاج إلى موافقة بالتصديق عليها، إما التصديق هو أجراء يقوم به الرئيس الإداري الأعلى إلى المرؤوس كنوع من الإشراف أو الرقابة والتعقيب من الرئيس الإداري على مرؤوسيه.

التنسيب والتصديق في معظم الحالات يرد فيها نصوص في القوانين ومثال ذلك ما جاء في قانون البلديات حيث نص على (إنه يجوز لمجلس البلدية أن يقترض أموالاً بعد موافقة وزير البلديات) [٣].

[١] الدستور الأردني ١٩٥٢م، م(٤٨).

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٦٢٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١٠٣٤.

[٣] قانون البلديات رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٧م، م(٤٤).

أما نظام الخدمة المدنية نص على العمل الإضافي للموظفين بناء على تنسيب من الوزير إلى مجلس الوزراء وجاء النص (لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير تكليف ما لا يزيد على (٢٥%) من موظفي الدائرة بالعمل الرسمي لمدة خمسة وأربعين ساعة أسبوعيا أو أكثر....) [١]، وهذه النصوص تؤكد أجراء التنسيب بموجب نصوص قانونية أو بالأنظمة (اللوائح).

يتحمل مسؤولية القرار الإداري من أصدره وتقام الطعون والدعوى على من إصدار القرار وليس على من ينسب بالقرار وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (تقام دعوى الإلغاء على من أصدر القرار الإداري وليس على من ينسب باتخاذ القرار) [٢]، وفي حكم آخر جاء قولها (يعتبر القرار الصادر عن مجلس بلدية السلط بناءً على تنسيب لجنة التحقيق وليس بناء على تنسيب مجلس التأديب مشوباً بعيب الشكل ومستوجب الإلغاء).[٣]

قد يحدث أن يتم التنسيب من جهة إدارية إلى الرئاسة العليا لها دون وجود نص قانوني يؤكد ذلك ففي هذه الحالة فان التنسيب لا يشكل عيباً بالقرار الإداري إن وجد وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بالقول (التنسيب لا يعيب القرار الصادر عن المجلس القضائي إلا إذا نص القانون على وجوب التنسيب وعدم حصوله)[٤].

وفي إحدى السوابق القضائية للطعن في قرار مجلس العمداء في الجامعة الهاشمية والمتضمن تعيين المستدعي أستاذاً مشاركاً بعقد لابد لصدوره بصوره قانونية بتنسيب من مجلس القسم ومجلس الكلية أعمالاً لنص المادة (٥) من نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الهاشمية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣م والتي تؤكد على التنسيب من مجلس القسم ومجلس الكلية، لذا جاء حكم محكمة العدل العليا بالقول

---

(١) قانون البلديات الأردني رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٧م، م(٤٤).

(٢) نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧م، م(٢٩/أ).

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٤٢٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١١١٤.

(٤) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٢٦٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص٤٧.

(إذا كان قرار مجلس العمداء في الجامعة الهاشمية بتعيين الأستاذ المشارك بعقد مخالفاً لنظام الهيئة التدريسية فيكون مستوجب الإلغاء لعيب شكلي وعدم الالتزام بالتسبيب) [1].

بالمحصلة فالتسبيب يعتبر من الإجراءات الشكلية من الوجوب الأخذ بها عند إصدار قرار إداري إذا ورد بها نص قانوني أو نص بأي نظام مفسر للقوانين وعدم الأخذ به يؤدي إلى إبطال أو إلغاء القرار الإداري، ففي احد القضايا المرفوعة أمام محكمة العدل العليا، وبالنظر إلى ما توجبه المادة (٧٠/ج) من نظام موظفي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٢م على إن عقوبات تأخير الترفيع وتنزيل الراتب وتنزيل الدرجة والاستغناء عن الخدمة وعزل الموظفين من المؤسسة يتم بقرار من لجنة الموظفين وليس من اللجنة المالية والإدارية كما حصل في هذه السابقة فجاء قرار المحكمة بالقول (إن القرار الصادر عن المجلس والمستند على تنسيب أو توصية اللجنة المالية والإدارية وليس لجنة الموظفين يوجب بطلانه لمخالفته للقواعد الإجراءات) [2].

٤- مراعاة قواعد العدالة الطبيعية: إن حق السماع وحق الدفاع من الشخص المعني قبل إصدار القرار الذي له تأثير مباشر على حقوقه وخاصة المواضيع التي تعتبر من قواعد العدالة الطبيعية وحق من الحقوق الأساسية في شخص الفرد، وفي سابقة تتعلق بحق الدفاع كحق من الحقوق الطبيعية حيث رفع الطعن أمام محكمة العدل العليا ضد القرارات الصادرة عن رئيس جامعة مؤتة والتي تضمنت توجيه عقوبات للموظف المستدعي بناء على توصيه لجنة التحقيق فجاء قرار المحكمة بالقول (بما أن إجراءات لجنة التحقيق قد تمت وفق الأصول ووفرت الضمانات الجوهرية لحق الدفاع، والأدلة التي استند إليها المطعون ضده – رئيس جامعه مؤتة – مستخلصة بشكل سائغ ومن أصول ثابتة في أوراق التحقيق وكانت

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٤٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥٦٠.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٢٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١١٦.

العقوبات المفروضة على المستدعي تتناسب مع المخالفات المرتكبة فتكون القرارات موافقة للقانون ولا يشوبها عيب مخالفة الإجراءات الواجبة الإتباع) [1].

من قواعد العدالة التي تنشأ من المبادئ الدستورية ألا يمس المرء في شخصه أو ما له إلا وفق القانون) [2].

٥- الإجراءات التمهيدية : قد يفرضها القانون على الجهات الإدارية أو يفرضها العرف الإداري قبل إصدار بعض القرارات كإعلان أو تبليغ ذوي الشأن وسماع أقوالهم والسماح لهم بتقديم دفاعهم وإتمام بعض الإجراءات العلانية ومحاولة التوفيق والاتفاق أو التوفيق ودياً [3].

الإجراءات التمهيدية هي تلك العمليات المختلفة التي يمر بها القرار حتى يظهر بالشكل النهائي والذي يمثل الإطار العام الذي يخرج به القرار أو يصدر به[4].

من الإجراءات التمهيدية ما يتعلق بتشكيل لجان التحقيق ولجان التحكيم ومجالس التأديب وعقد الاجتماعات وغيرها من الإجراءات فجاء حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (عدم توجيه نسخه من الدعوة لاجتماع الهيئة العامة لنقابه الفنانين إلى كل عضو من أعضاء الهيئة العامة خطأً إجرائياً وشكلياً هما يترتب عليه إلغاء العملية الانتخابية) [5].

قد يتطلب القرار النشر أو الإعلان ذوي الشأن في الصحف أو أجراء التحقيق مع بعض الجهات الإدارية وإن أغفلت الإدارة ذلك تصبح قراراتها قابله للإبطال.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٦٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١١٢٣.

[2] د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٧١.

[3] د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية و المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص١٤٠.

[4] د. محمود عاطف البنأ، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠م، ص٢٤٢.

[5] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٤٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص٥٦٦ (مكرر).

تعتبر عمليه نشر القرارات عنصراً مهماً من عناصر مبدأ العلانية، ويوضح ذلك مدى تقيد الإدارة بالإحكام التي نص عليها القانون، والنشر يحقق الشفافية المطلوبة في الإجراءات ويولد حسن سير الإجراءات مما يعود بالنفع أخيرا على المصلحة العامة للدولة (١).

من الإجراءات التمهيدية التفويض بإصدار القرارات أو إجراء التحقيق بواسطة لجان أو بواسطة المجالس التأديبية وفي حكم لمحكمة العدل العليا حيث جاء قولها (إذا فرض المشرع على الإدارة القيام بإجراءات تمهيدية..... فعليها إتمامها قبل إصدار القرار وان أغفلتها اعتبر قرارها باطلاً وجدير بالإلغاء) (٢).

٦- تسبيب القرار : التسبيب ليس له صورة محدده وهو شرط شكلي في القرار وأن يكون التسبيب كافياً بحيث يسمح بتحقيق الغرض منه و منتجاً في فهم الوقائع.

يعتبر تسبيب القرار عنصراً مكملاً لعناصر مبدأ العلانية، وان عملية التسبيب تمثل التبرير الصادق لموجبات اتخاذ القرار، ويتحقق من خلال التسبيب إحاطة الكافة علماً بالأسباب التي جعلت جهة الإدارة أن تتخذ تلك القرارات، إضافة إلى ما يشكله ذلك من سهوله بسط الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة، الأمر الذي يجعل الجهة الإدارية تتوخى الدقة والحذر في اتخاذ أي إجراء أو قرار، نتيجة علمها بان إجراءاتها وقراراتها تلك هي محل رقابه من الكافة (٣).

تسبيب القرار هو ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري ويعد من البيانات الشكلية وإن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك (٤).

---

(١) د. مال الله جعفر عبد الملك الحمادي، ضمانات العقد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص٩٩.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٤/١٧٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٤م، ص١٧١٣.

(٣) د. عاطف سعيد محمد، عقد التوريد بين النظرية والتطبيق، ب.ن، القاهرة، ٢٠٠٥م، ص٢٠٧.

(٤) د. الديدموني مصطفي احمد، الإجراءات والشكل في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢م، ص١٦٢

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا بقولها (الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إذا لم يلزمها القانون بذلك) [1].

التسبيب شرطاً شكلياً في القرارات الإدارية وإذا انعدم التسبيب عندها يكون القرار معيباً بعيب الشكل وعلى هذا فالتسبيب من المظاهر الشكلية للقرار، وقد يصدر القرار مسبباً أو غير مسبب، علماً بان الإدارة غير ملزمة بالتسبيب إلا إذا وجد نص في القانون على ذلك وان يكون التسبيب صحيحاً وكافياً في فهم الواقع.

قد يشترط القانون تسبيب بعض القرارات، حينئذ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسيا وإهماله يبطل القرار، وإذا لم يلزم المشرع الإدارة بذلك فليس عليها حرج أن تخفي تلك الأسباب [2].

هناك فرق بين السبب والتسبيب، فالتسبيب شرط شكلي في القرار وإذا انعدم عندها يكون القرار معيباً بعيب شكلي ولكنه يمكن أن يقوم على سبب صحيح، أما السبب هو حاله واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل لأحدث اثر قانوني، فالسبب عنصر أساسي في القرار أما التسبيب هو عنصر مكمل وشرط شكلي يجب أن يتوفر لصحة القرار [3].

اختلفت القوانين الوضعية حول مدى وجوب تسبيب القرار الإداري فبعضها يوجب التسبيب بنص تشريعي عام والبعض الآخر لا يوجب التسبيب دائماً إلا في حالات محددة، وبعض النظم القانونية حيث الأصل فيها تشريعاً وقضاءً أن التسبيب أمراً جوازي للسلطه الإدارية) [4].

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لم يرد نص في قانون رخص المهن يعتبر وضع المنطقة تحت الدراسة سبباً في سحب رخصة المهن الممنوحة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٤٥٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص٦٠.

(2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٦٤٩.

(3) د. يوسف حسين البشير، القانون الإداري، جامعة النيلين، الخرطوم، ٢٠٠٥م، ص١٥٣.

(4) د. عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩م، ص١٨١.

للمستدعي وإلغاء الترخيص المهني، ويكون القرار مستنداً لسبب غيـر صـحيح ومستوجب الإلغاء) [1].

سبب القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التـدخل بقصد إحداث أثر قانوني، والسبب بهذا المعنى عنصراً مـن عناصـر القـرار الإداري ذاته، أما التسبيب فهو شرط شكلي يجب توافره لصحة القرار [2].

أكد نظام الخدمة المدنية على الهدف من الإجراءات والعقوبـات التأديبيـة حيث هو لضمان حسن سير العمل الإداري وتعزيز الاتجاهات الايجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيـات الوظيفة العامة وردع الموظف للحيلولة دون ارتكاب مخالفات ولتحقيق هذه الغاية هناك أمور يجب مراعاتها ومنها (توفير الضمانات للموظف قبل إيقاع أي عقوبة ومن هذه الضمانات ما يلـي ١-..... ٢-..... ٣-..... ٤-..... ٥- تـسبيب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية)[3].

٧- اخذ الرأي أو الاستشارة: ففي بعض الموضوعات تتطلـب الإدارة اخـذ الاستشارات من جهة أو فرد سواء كانت فنيـة أو قانونيـة أو مراجعـة لهيئـة استشارية، كما هو بحكم محكمة العدل العليا حيث جاء قولها (إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار القرار اخذ استشارة من أي جهة عليها القيام بذلك) [4].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٤٨٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١١٤٥.

[2] د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية و المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص١٣٥.

[3] نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧م، المعدل، م(١٤٠/أ/٥).

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٢/٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٢م، ص١٨١.

المبحث الرابع

عيب إساءة استعمال السلطه (الانحراف بالسلطه)

تقديم :

على الإدارة عند إصدار القرارات الإدارية أن تسعى إلى تحقيق الغاية التي من اجلها منحت سلطه إصدار القرارات، وهي تحقيق المصلحة العامـــة، والتـــي تشكل الهدف الذي سعى إليه المشرع عند وضع القواعد القانونية، فـــإذا صـــدر القرار لتحقيق هدف أو غاية مغايرة لتلك عندها يكون القرار معيباً بعيب إســـاءة استعمال السلطه التي منحها القانون.

لذلك فعيب إساءة استعمال السلطه هو العيب الذي يصيب أهداف القرار أو الغرض منه ولا يقصد تلك الأهداف الذي يحققها القـــرار بطبيعتـــه أو الغـــرض الظاهر منه وإنما المقصود بالهدف الذي كان حاضراً في ذهن مـــصدر القـــرار والذي قصد تحقيقه [١].

ورأى الفقه أن عيب الانحراف يقصد به خروج الإدارة بنشاطاتها عن هدف الصالح العام أو الأهداف التي نص عليها المشرع عند تحديـــده لاختـــصاصاتها ويتعلق ذلك بركن الغاية في القرار [٢].

لعيب إساءة استعمال السلطه العديد من السمات التي تميزه عن باقي العيوب التي تصيب القرار الإداري، هذا ويظهر هذا العيب بعده صور وإثباتها من قبـــل المدعي.

نناقش هذا المبحث: عيب إساءة استعمال السلطه (الانحراف بالسلطه) بمطلبين:

المطلب الأول: طبيعة وسمات عيب إساءة استعمال السلطه.

المطلب الثاني: صور عيب إساءة استعمال السلطه و كيفية إثباته.

---

[١] د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري ورقابته علي أعمال الإدارة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥م، ص٢٢٩.

[٢] د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة علي أعمال الإدارة في القانون الليبي، ج٢، منشورات الجامعة المفتوحة، ليبيا، ١٩٩٥م، ص٢٣٧.

المطلب الأول

طبيعة وسمات عيب إساءة استعمال السلطه

إن عيب إساءة استعمال السلطه هو العيب المتصل بالهدف أو الغاية من إصدار القرار، والغاية هي المصلحة العامة فضلاً عن الهدف المخصص إن وجد، أي إذا عين القانون هدف مخصص أو محدد لنوع من القرارات عندها تطبق قاعدة تخصيص الأهداف [١].

لهذا فعيب إساءة استعمال السلطه لا يتصل بمظهر القرار ولا بمدى موافقة عناصره الظاهرة للقانون أو مخالفتها له ولا يتصل بالوقائع والظروف التي بني عليها القرار ولكنه يتصل بنية مصدر القرار والدوافع الشخصية التي تدفعه إلى إصدار القرار.

إن الرقابة على تصرفات الإدارة في عيب الانحراف بالسلطه لا تقتصر على التحري عن الالتزام بمبدأ المشروعية وذلك من خلال مدى الالتزام بالاختصاص، والأخذ بالشكل والإجراءات المقررة والموافقة للقانون بل تمتد رقابتها إلى البواعث النفسية لمصدر القرار والتعرف على نواياه.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا في قضية رفعت أمامها من قبل المستدعية للطعن في قرار مدير القبول والتسجيل في جامعة العلوم والتكنولوجيا والمتضمن فصلها من برنامج الماجستير في كلية الصيدلة والطعن جاء لعدة أسباب منها الانحراف بالسلطه، وجاء حكم المحكمة العدل بالقول (يتفق والقانون قرار مدير القبول والتسجيل في جامعة العلوم والتكنولوجيا بفصل الطالبة من برنامج الماجستير في كلية الصيدلة لرسوبها في ثلاث مساقات مختلفة)[٢]، وتبين نتيجة الحكم عدم وجود انحراف بالسلطه.

---

[١] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠م، ص٢٦٩.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٣٩٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٩١٠.

إن عيب إساءة استعمال السلطه أو الانحراف بالسلطه لم ينص عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م ولكن المحكمة تتعامل مع هذا العيب من خلال قضائها على انه عيب مخالفة القانون.

القرار المعيب بالانحراف بالسلطه هو قرار سليم بالنسبة لجميع أركانـه، ماعدا ركن الغاية و بالتالي يتعلق بقصد الجهة المصدرة له ودوافعها والقانون التي استند إليه [(١)].

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا حول إنشاء جمعية المهن السياحية والتي يتم إنشاؤها استناداً إلى قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦م ومن قبل وزير الداخلية علماً بان الجمعيات السياحية يتم إنشاؤها استناداً إلى قانون السياحة رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٨م وان يكون ذلك من صلاحيات وزير السياحة وليس وزير الداخلية، لذلك رفع الطعن ضد قرار وزير الداخلية المتضمن إنشاء جمعية سياحية ومن أسباب الطعن في القرار إساءة استعمال السلطه.

أما قرار محكمة العدل العليا بهذه السابقة جاء بالقول (إن وزير السياحة هو صاحب الصلاحية بإنشاء الجمعية السياحية و بالتالي فان القرار الصادر عن وزير الداخلية بتسجيل جمعية الادلا السياحية مخالف للقانون) [(٢)].

يبرز عيب الانحراف بالسلطه حيثما يكون للإدارة سلطه تقديرية وحرية في تقدير أهمية المواضيع وإمكانية إصدار أو عدم إصدار قرارات إدارية بشأنها، وكذلك التقدير لاختيار الوقت المناسب والظروف المناسبة لتدخل الإدارة بالرغم من أن تلك الحرية بالتقدير ليست مطلقة بل ضمن حدود القانون وبهذه الحالة تكون خارج إطار السلطه المقيدة أو الاختصاص المقيد.

ففي إحدى السوابق المرفوعة أمام محكمة العدل العليا للطعن من المستدعي ضد قرار مجلس الوزراء المتضمن إحالته على التقاعد بناء على

---

(١) د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية و المنازعة الإدارية ، مرجع سابق، ص١٤٣.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٤٥٨/٢٠٠٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٧٨٤.

تنسيب من وزير المياه والري، ورفع الطعن لعدة أسباب أو عيوب بالقرار ومنها التعسف باستعمال السلطه، علماً بان سلطه مجلس الوزراء مستندة إلى قانون التقاعد المدني رقم (٦١) لسنة ٢٠٠٢م والذي أكد من خلال النص فيه على سلطه مجلس الوزراء في إحالة الموظف على التقاعد إذا أكمل عشرين سنة خدمة مقبولة للتقاعد وهي سلطه تقديرية دون أن يكون ملزماً ببيان الأسباب التي دعته لاتخاذ قرار الإحالة على التقاعد لأن غاية المشرع بقانون التقاعد هي هيمنة مجلس الوزراء باعتباره أعلى سلطه إدارية في الدولة على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق المصلحة العامة ولا يحد من هذه السلطه الأخيرة إلا حسن استعمالها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، فجاء قرار المحكمة بالقول (سلطه مجلس الوزراء في إحالة الموظف الذي أكمل عشرين سنة..... خدمة مقبولة للتقاعد سلطه تقديرية دون أن يكون ملزماً ببيان الأسباب الذي دعته لذلك) [1].

إساءة استعمال السلطه تتم من خلال استهداف مصالح خاصة من جانب مصدر القرار، وذلك في إطار استعمال سلطته التقديرية، أما بالنسبة للسلطات المقيدة، فيكفي أن تخالف الإدارة قانوناً كي يترتب مسؤوليتها عن ذلك، وفي السلطه التقديرية فالمجال واسع فالمشرع لم يفرض على الإدارة شيء ظاهر وملموس كي يمكن محاسبتها عليه إلا إذا استهدفت غرض آخر غير المصلحة العامة عندها تكون قد تجاوزت سلطتها واتت عملاً تعسفياً خالفت به القانون.

هناك علاقة بين عيب الانحراف بالسلطه والسلطه التقديرية للإدارة، وان كل عمل إداري يحتوي على بعض العناصر التقديرية التي تختلف اتساعاً وضيقاً وذلك طبقاً لظروف كل عمل عن الآخر [2].

يتحقق التعسف في استعمال السلطه للحقوق الإدارية عند استخدام الإدارة لسلطتها المستمدة من حق يخولها فيه القانون بان تستهدف نفس الغايات التي شرع الحق أو السلطه من اجلها، وأن استعمال هذا الحق المشروع قد حقق

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٥٢٤/٢٠٠٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م،ص١٨٢٤.

[2] د. سليمان الطماوي، التعسف في استعمال السلطه، مطبعة دار النشر الثقافية، القاهرة، ١٩٥٧م، ص٣٧.

أضرارا لا تتناسب مع الفوائد المتحققة منه، أما التعسف بمعنى عام هو انعدام التناسب بين سبب التصرف والضرر الذي يلحق بالغير [١].

استقر الفقه والقضاء الأردني على أن الإدارة تتصرف بناء على سلطتها التقديرية بدون معقب عليها، ما لم تكن مقيدة بموجب أحكام القانون أو بقواعد تنظيمية قيدت نفسها بها، فإذا وضعت شروطاً وأحكاماً معينة وجب عليها مراعاتها، ولهذا حكمت محكمة العدل العليا وذلك بقولها (تضمنت المادتان (٧٦/أ، و ٧٨/ب) من نظام الخدمة المدنية شروطاً للترفيع يجب مراعاتها وعليه يكون القرار بعدم ترفيع المستدعين الذين يحملون نفس المؤهلات لمن تم ترفيعهم مخالفاً للقانون لأنه يشكل إساءة في استعمال السلطه)[٢].

يسري على عيب الانحراف ما يسري على سائر أوجه عدم المشروعية وأكثر ظهور لهذا العيب في علاقة الإدارة مع موظفيها بالإضافة إلى الأمور التي تتعلق بالترخيص للأعمال المهنية والتجارية والصناعية للمواطنين بالرغم من توفر الشروط المطلوبة بالقانون وفي مثل هذه الحالات يمكن بيان أو كشف البواعث الشخصية من وراء تصرف الإدارة.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول قرار يتعلق بالتعيين للوظيفة العامة وللإدارة الحق في ممارسة صلاحيتها في تعيين من تراه مناسباً للموقع الوظيفي مادام أنها لم تلزم نفسها بقواعد تنظيمية معينة ولم تجر منافسة بين شاغلي الموقع الوظيفي، ولا يحد من سلطتها إلا إذا خالفت القانون أو اقترن قرارها ببواعث شخصية أو انتقامية فجاء قرار المحكمة بالقول (حيث إن البينة المقدمة في الدعوى لم تثبت أن القرار المطعون فيه والمتضمن تعيين مديراً للوقاية البنائية بالوكالة مشابه بأي انحراف أو لحق به أي عيب من عيوب المشروعية مما يجعل الدعوى مستوجبة الرد) [٣].

---

(١) د. يس عمر يوسف + القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٧٤٩.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٦٥٣(مكرر).

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/١٤٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٤٣٢.

القانون الخاص يترك للأفراد حرية التصرف لتحقيق ما يشأون من إغراض دون تحديد ومكتفياً بالنص على تحريم الأهداف المخالفة للقانون أو النظام العام، أما القانون العام لا يعطي الإدارة الحرية في تحديد الأغراض التي ستعمل على تحقيقها، بمعنى أن الإدارة ملزمة وهي تباشر اختصاصاتها أن تجعل الغرض من الأعمال التي تباشرها لتحقيق نفس الأهداف التي يحددها القانون وهي المصلحة العامة.

يتمثل عيب الانحراف بالسلطه في سعي مصدر القرار بالاستعانة بمبدأ المشروعية لتحقيق هدف غير مشروع، وهو من أكثر العيوب خطورة وصعوبة لكشفه لأنه عيب مخفي ومستتر بالمشروعية، وأن القرار يصدر صحيح في جميع عناصره، حيث يصدر حسب الاختصاص وبناء على قواعد الشكل والإجراءات.

السمات التي يتميز بها عيب إساءة استعمال السلطه أو الانحراف بها عن باقي العيوب التي تصيب القرار الإداري منها:

١- يعتبر عيباً احتياطياً فإذا وجد القاضي عيباً آخر يؤسس عليه حكمة بإلغاء القرار المطعون فيه، ولا يلجأ إلى هذا العيب إلا إذا تعذر وجود عيب آخر ويكون هو العيب الوحيد الذي يعيب القرار.

أكد هذه الخاصية الفقه بان هذا العيب احتياطي فإذا تم الطعن بالقرار بأي عيب بالإضافة إلى عيب الانحراف فان القاضي يبدأ بفحص العيب الآخر، وإذا توصل إلى وجود العيب الآخر عندها يحكم بإلغاء القرار دون الحاجة إلى التعرض لعيب الانحراف [1].

ففي أحد السوابق القضائية رفع الطعن أمام محكمة العدل العليا في قرار وزير الثقافة المتضمن حل جمعية الكتاب والسنة وفروعها (المستدعية) دون الاستئناس برأي الاتحاد المختص، ودون إشعار الجمعية لتصويب أوضاعها قبل الحل ومن بين أسباب الطعن بالقرار هو وجود عيب إساءة استعمال السلطه، إلا

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٦٢.

أن القاضي اخذ بعيب الشكل والإجراءات المحددة واستند عليه لإلغاء القرار المطعون فيه وترك عيب إساءة استعمال السلطه كعيب احتياطي وجاء حكم المحكمة بالقول (يتوجب مراعاة الشكل المحدد قانوناً لإصدار القرار الإداري وبالتالي فان حل جمعية الكتاب والسنة وشطبها من سجلات وزارة الثقافة دون الاستئناس برأي الاتحاد المختص ودون إشعار الجمعية قبل شهر من حلها يخالف قانون الجمعيات الخيرية رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦م وتعديلاته)(١).

٢- يعتبر هذا العيب عيباً قصدياً فالإدارة بإصدار قرارها المعيب يكون في نيتها الإساءة في استعمال السلطه، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لم يرد نص في قانون رخص المهن الممنوحة للمستدعي وإلغاء الترخيص المهني ويكون القرار مستنداً لسبب غير صحيح مستوجب الإلغاء)(٢).

٣- يتحقق هذا العيب والذي يسميه البعض عيب الغاية في القرارات الإدارية التي تستند إلى السلطه التقديرية بشكل أكثر من السلطه المقيدة، حيث يكون للإدارة حرية للاختيار بين عدة أغراض أو أعمال ممكنة أو أهداف مما تندرج تحت مدلول المصلحة العامة (٣).

السلطه التقديرية للإدارة لا تخضع لقيود قانونية مما يشكل صعوبة في مراقبتها أو محاسبتها إلا في ضوء الأهداف أو الغايات التي تسعى إلى تحقيقها، أما إذا السلطه مقيدة فيصعب في الواقع الاستناد إلى هذا العيب لان الإدارة ملزمة باتخاذ قرارها مهما كانت الغاية التي تسعى إلى تحقيقها.

استقر الاجتهاد الإداري على حق الإدارة بسحب قرارها المخالف القانون إذا كان صادر استناداً إلى صلاحية مقيدة دون التقيد بميعاد، لان التصرفات الإدارية التي تتم بناء على سلطه مقيدة تكون مشروطة بقانونية هذه التصرفات، فإذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون بنية حسنة أو سيئة فلها الحق بسحب

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٢١٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٨١٤.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٤٨٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١١٤٥.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٦٠.

قرارها وخاصة إذا ترتب على عدم سحبة مسؤولية قانونية مادية ومعنوية، ففي طعن من موظف أمام محكمة العدل العليا ضد قرار رئيس بلدية الزرقاء المتضمن إنهاء خدمته من العمل طالباً إلغاءه بسبب سوء استخدام السلطه علماً بان الموظف المعين في البلدية يجب أن يكون أردني الجنسية استناداً إلى الشروط المقررة في نظام الخدمة المدنية الأردني والإدارة مقيده بذلك، هذا مع العلم بان المدعي يحمل الجنسية الفلسطينية ويحمل جواز سفر مؤقت من أبناء غزة، فجاء قرارها بالقول (للمجلس البلدي إنهاء خدمات الموظف إذا تبين انه غير أردني الجنسية وفقاً للقانون وليس لانحراف بالسلطه) [1].

بناء على ما تقدم فالسلطه المقيدة تخضع لقيود قانونية بعكس السلطه التقديرية للإدارة والتي تخضع لشيء من الحرية في تصرفاتها على أن تكون ملاءمة للنظام العام، ولهذا يصعب مراقبة السلطه التقديرية ومحاسبتها إلى على ضوء الأهداف والغايات التي تسعى إلى تحقيقها.

٤- قد يتضمن القرار الإداري عدة أهداف أو مقاصد وجميعها صحيحة وتصب في الصالح العام ومصلحة الأفراد ومن بين ثناياها يتشكل هدف غير مشروع ومعيب بعيب الانحراف بالسلطه.

٥- يري بعض من الفقهاء ورجال القانون بان هذا العيب يدرج في قائمة الجرائم العمدية التي ترتكب من قبل الموظف العام المعني بإصدار القرار أو من الشخص المشترك بإصدار القرار، أو من له تأثير فعلي وعملي على مصدر القرار في توجيهه توجيهاً مغايراً للصالح العام وعادة تظهر هذه الحالات عندما يكون الرئيس الإداري الأعلى هو الذي يوجه ويعقب على قرارات المرؤوسين.

٦- قاضي الإلغاء غير معني بإثارة عيب إساءة استعمال السلطه، بل يجب إثارته من قبل ذوي الشأن – المستدعي رافع الطعن – مع وجوب إثباته

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٨/٢٠٠٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م،ص ٥٠٦.

من المدعي من خلال ما يقدم للمحكمة من أوراق ومستندات ومذكرات وما يتطلب من إيضاحات والقرائن المختلفة والمصاحبة لإصدار القرار السابق لذلك.

إن هذا العيب مخفي ومستتر بالمشروعية لذلك يصعب الكشف عنه وإصرار القضاء على إثباته من قبل المدعي مبرر لعدم إرهاق القاضي الإداري في البحث عنه وقد يكون البحث أحيانا غير مجدي ولا يؤدي إلى الوصول إلى نتيجة ايجابية بكشف العيب.

٧- إن عيب الانحراف بالسلطه له تأثير مباشر ومتواصل في القرار الإداري المطعون فيه وهو بالأصل الدافع الأساسي لإصدار القرار وكيفية تنفيذه والعمل به من قبل المكلفين بتنفيذه.

٨- إن عيب الانحراف بالسلطه يتجسد في القرار ذاته ولا وقائع سابقة له أو لاحقة عليه أي أن العيب يبحث في الوقائع التي استند إليها القرار المطعون فيه ولا في وقائع غريبة أو أجنبية عنه لذلك تندرج الرقابة القضائية لهذا العيب في إطار الرقابة على مشروعية القرار فيما يتصل بالهدف أو الغاية منه لأنه لا يتعلق بأمر مادي أو موضوعي يسهل التحقق منه وإنما يتعلق بالنية والبواعث الكامنة في نفس مصدر القرار.

المطلب الثاني

صور عيب إساءة استعمال السلطه وكيفية إثباته

يري بعض الفقهاء أن عيب إساءة استعمال السلطه أو الانحراف بها عيب مستقل عن عيوب مجاوزة السلطه ويتميز عن عيب الاختصاص إذ يتعلق بالهدف ويعتبره البعض مكملاً له باعتبار أن الخروج عن الاختصاص يمثل إساءة لاستعمال الاختصاص [1].

قد يأخذ الانحراف بالسلطه احد الوجهين أولهما الانحراف المنفصل عن النشاط الإداري أي لا يتعلق بالمصلحة العامة، أما الاتجاه الثاني هو الانحراف المتصل بالنشاط الإداري أي الانحراف للمصلحة العامة [2].

صور عيب الانحراف بالسلطه يتمثل في بعض الحالات المتعلقة بمجانية كل من المصلحة العامة، ومجانية تحقيق الأهداف المخصصة ومجانية الإجراءات على أن يقع عبء إثبات هذا العيب من قبل المدعي و بالأدلة وبالقوانين المختلفة.

نناقش المطلب الثاني: صور عيب إساءة استعمال السلطه وكيفية إثباته من خلال فرعين:

الفرع الأول: صور عيب إساءة استعمال السلطه.

الفرع الثاني: إثبات عيب إساءة استعمال السلطه.

---

(1) القاضي : محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص٧٣.

(2) د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية و المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص١٤٥.

الفرع الأول: صور عيب إساءة استعمال السلطه : لعيب الانحراف أو الإساءة باستعمال السلطه عدة صور من خلال الانحراف عن الصالح العام، أو الانحراف عن الهدف المخصص، أو الانحراف عن الإجراءات المتبعة لاتخاذ القرار المطعون فيه وكما يلي:

أولاً – الانحراف عن المصلحة العامة: يسعى رجل الإدارة بإصدار القرارات لتحقيق أغراض وأهداف تجافي المصلحة العامة المفترضة لا بل من الواجب عليه التزام بتحقيقها في جميع القرارات والتصرفات الإدارية.

القانون حدد للإدارة غايات معينة وجب عليها أن تستهدفها في ممارسة اختصاصها وهي لحماية الصالح العام، وان هذه السلطات والاختصاصات التي تمنح للإدارة هي ليست امتيازاً أو حقاً للموظف وإنما هي اختصاصات تمارس بمقتضى أحكام القانون والنظام الخاص بكل موضوع.

وأكثر الأمثلة على ذلك يتعلق بشؤون الوظيفة العامة كنقل الموظفين، أو فقدهم لوظائفهم أو معاقبتهم، وكذلك في الحياة السياسية حيث يحصل التجاوز والتنكيل بالخصوم وخاصة الخصومة السياسية.

يستفاد من المادة (٩١/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧م وما جرى عليه قضاء محكمة العدل العليا واستقر عليه الفقه الإداري أن نقل الموظفين من وحدة إلى أخرى ابتغاء المصلحة العامة على أن يكون من وظيفة إلى وظيفة مساوية لوظيفته الأصلية من حيث الدرجة والمستوى والأهمية والمرتب.

ففي سابقة رفعت أمام محكمة العدل العليا للطعن بقرار نقل المستدعي لوظيفة اقل مستوى من وظيفته بسبب إساءة استعمال السلطه فجاء حكم المحكمة بالقول (يخالف أحكام نظام الخدمة المدنية نقل الموظف إلى وظيفة أدنى من وظيفته مما استوجب إلغاء قرار النقل)[1].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٢٥٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص٥٧٨.

قلما يحدد القانون الأهداف التي على الإدارة مراعاتها بشكل مباشر لتحقيق الصالح العام، وعدم النص على الأهداف لا يعني إطلاق يد الإدارة في العمل دون خضوعها لرقابة القضاء علماً بأن القاضي الإداري يملك سلطه إنشاء المبادئ الإدارية فضلاً عما له من حق طبيعي في تفسير القوانين مع ذلك يحدد بنفسه أهداف معينة تتقيد بها الإدارة ويجب مراعاتها [1].

الصور التي تقوم بها الإدارة لتجانب المصلحة العامة متعددة ومنها:

١- استعمال السلطه لتحقيق منافع أو مكاسب شخصية مادية أو معنوية للموظف الإداري أو لذويه أو لتحقيق مصالح للغير.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا تتعلق بالطعن في قرار صادر عن اللجنة اللوائية للتنظيم والأبنية في أمانة عمان الكبرى والمتضمن إلغاء الموافقة على طلب ترخيص روضة أطفال لعدة أسباب ومنها سبب إساءة استعمال السلطه لمنفعة الغير علماً بان اللجنة تدعي أن عدم الموافقة جاء لمخالفة الشروط لوجود شكاوي من سكان المنطقة المحيطة فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (إذا كانت المستدعية قد حصلت على الموافقات اللازمة من الجهات المعينة بترخيص الروضة.... فان قيام اللجنة المحلية ومن بعدها اللجنة اللوائية بسحب قرار موافقتها على الترخيص بداعي وجود شكاوى من المجاورين مما يستوجب إلغاء القرار الطعين) [2].

٢- استعمال السلطه بقصد الانتقام والإضرار بالغير والقيام بالأعمال الكيدية وهذه من أسوأ صور الانحراف بالسلطه لان سلطه القانون العام خطيرة والتي منحت للإدارة لتحقيق الخير للمجتمع وليس لجانب الشر والضرر للغير ولتبرر الأعمال الانتقامية في الخدمة المدنية وخاصة في معاقبة

---

[1] د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري و الرقابة علي أعمال الإدارة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥م ص٢٣٣.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٣٩٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٢٦٣.

الموظفين والكيد والانتقام منهم نتيجة للضغائن والأحقاد الشخصية وخاصة من الرؤساء على المرؤوسين.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول الانتقام والإضرار بالغير حيث قالت (يشوب العقوبة الغلو إذا كان مقدار العقوبة لا يتناسب مع المخالفة المنسوبة للمحامي) [1].

وفي حكم آخر جاء قولها (للإدارة الحق في ممارسة صلاحياتها بما تـراه مناسب ما دامت لم تلزم نفسها بقواعد تنظيمية ولم تجري منافسة لهذا لا يحد من قرارها مخالفة قانونية أو اقتران ببواعث شخصية أو انتقامية والأصل في القرار أن يصدر متمتعاً بقرينة السلامة ولم يثبت انه مـشاب بـالانحراف لـذلك تـرد الدعوى)[2].

يطبق الانحراف بالسلطه بالإضافة إلى الخدمة المدنية في بعـض الإدارات التي تعمل على تأمين الخدمات المختلفة للمجتمع من خلال إيقاف العمل بترخيص معين أو الضغط على أصحاب المصالح بقصد الحصول على مكاسب مادية على شكل رشاوي أو هبات أو هدايا من خلال الفساد الإداري.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إصدار رخص المهـن أو عـدم الموافقة عليها من اختصاص رئيس البلدية وعليه يكون القـرار الـصادر عـن المجلس البلدي بعدم منح المستدعي رخصة مهن واجب الإلغاء) [3].

إن أعمال الانتقام والضغائن الشخصية لا تمت بصلة للصالح العـام ومـن أمثلتها أيضاً أن يشاهد رجل الأمن شخص من بين المتظاهرين كما يحـدث فـي الربيع العربي عام ٢٠٠١١م، خصماً له حول موضوع شخصي بينهم مسبقاً فيجد الفرصة السانحة للاعتداء عليه والتنكيل به وتقيد حريته الشخصية لـيس بقـصد حفظ النظام العام إنما بقصد الانتقام.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٤٧٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٧٤١(مكرر)

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٩/٥٠٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٤٣٢.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٧٤٤.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا حول الطعن في قـــرار إداري بـــسبب دوافع شخصية لوجود قضية جزائية بين المستدعي كموظف في الجامعة الأردنية ونائب رئيس الجامعة الأردنية لقراره المتضمن أنها عقد عمل المستدعي بـــسبب إساءة استعمال السلطه، فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (إن الرابطة بـــين المستدعي والجامعة هي رابطة عقدية ولا يجوز لأي طرف التحلل منها في ضوء الشروط التي تضمنها العقد وان المستدعى ضده مارس صلاحياته بإنهاء العقـــد وفق المادة (٦) من العقد فيكون الادعاء مستوجب الرد وعدم وجود دافع شخصي بل القرار متفق وقانون العقد) [(١)].

٣- استعمال السلطه لتحقيق أغراض سياسية وحزبية وتبرز هذه الحالات عنـــد التعبير عن الآراء السياسية وتعيين المناصب الإداريـــة، وتقـــديم الـــدعم والإعانات المالية والمعنوية للأنـــصار، والتنكيـــل بالخـــصوم الـــسياسيين وأحزاب المعارضة.

الوقت المناسب والخصب لبروز مثل هذه المخالفـــات وظهورهـــا علـــى السطح هو عند إحداث تغيير للحكومات بالدولة حيث تمارس مثل هذه الأعمـــال من قبل الوزراء الجدد والقيادات الإدارية العليا بقصد محاباة مؤيدهم أو أنصارهم من الأحزاب وخاصة في الانتخابات وعلى العكس الانتقام من الخصوم السياسية في أحزاب المعارضة [(٢)].

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا حول انتخاب نائب رئيس البلدية من بين أعضاء المجلس البلدي في (قرية جرينة بمحافظة مادبا) والمدعي احد الفـــائزين بعضوية المجلس وبعد اجتماع المجلس البلدي بكامل الأعـــضاء والـــرئيس تـــم التصويت داخل المجلس بموجب أوراق اقتراع مـــن الأعـــضاء دون مـــشاركة الرئيس لانتخاب نائب رئيس المجلس فحصل المستدعي على أغلبيـــة أصـــوات المجلس ثم قام رئيس البلدية بعد ظهور النتيجة بإعطاء صوته بـــصوره علنيـــة

[(١)] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٢/٢٠١٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٣٧٤.

[(٢)] د. ماجد راغب الحلو و آخر، الدعاوي الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص٢٢٠٤.

لمنافس المستدعي مخالفاً لأصول الاقتراع، ورفع رئيس البلدية اسم المنافس لوزير البلدية لإعلان فوزه بمركز نائب رئيس البلدية، على ضوء ذلك رفع المستدعي الطعن بقرار وزير البلديات بسبب عيب إساءة استعمال السلطه وأسباب أخرى فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (إن قرار الوزير بإعلان انتخاب الشخص المنافس للمستدعي نائباً لرئيس البلدية يخالف الواقع والقانون لان المستدعي نال اغلب الأصوات مع العلم أن تصويت رئيس البلدي لجانب منافسه بالكيفية والعلنية التي تمت والمخالفة لأصول الاقتراع لا يعتبر به ولا ينتج أثراً قانونياً وتم إلغاء القرار)[1].

٤- استغلال السلطه بقصد التهرب من تنفيذ أحكام القضاء الصادر بحق الإدارة أو مصدر القرار الإداري، وهذا يشكل تجاوز على مبدأ الفصل بين السلطات وعدم احترام سلطه واستقلال القضاء وسيادة القانون ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول طعن المرفوع من طبيب موظف في وزارة الصحة في القرار السلبي بامتناع المستدعى ضده - وزير الصحة - عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا الصادر في الدعوى رقم (٢٠٠٧/٤٩١) وذلك لعدة أسباب ومن ضمنها عيب إساءة استعمال السلطه من قبل الوزير.

فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (إن ما قام به وزير الصحة بعدم تنفيذ قرار محكمة العدل العليا المتضمن إلغاء قرار سابق بإعفاء المستدعي من مهام مدير مستشفى الأمير حمزة ليعمل طبيباً اختصاصياً في مجال اختصاصه في المستشفى المذكور مخالفاً لمبدأ المشروعية مما يتعين معه إلغاء هذا القرار، وطالما أن القرار المطعون فيه الثاني المتضمن نقل المستدعي ليعمل مديراً لمستشفى البشير قد صدر من وزير الصحة قبل أن ينفذ قرار محكمة العدل العليا فيكون صدر مخالفاً للقانون ويتعين إلغاءه أيضا)[2].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٩٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢٦٦.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص١١٠.

٥- قد يصدر قرار باستغلال السلطه والانحراف بها بقصد تحقيق أهداف دينية أو عرقية أو طائفية وتبرز في حالات كثيرة ومنها تقديم خدمات ومنافع مادية أو معنوية لأفراد المجتمع أو بالتعيين في الوظائف والمساعدات المالية والإعلانات، وفي حكم لمحكمة العدل العليا قالت فيه (يعد العيب بالتعسف باستعمال السلطه عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين إن يقوم الدليل عليه)[١].

٦- استخدام السلطه لمحاباة الغير أي لا يسعى الموظف إلى تحقيق نفع ذاتي لشخصه بل لشخص أو أشخاص آخرين أو إيقاع عقوبة أو عمل كيدي وذلك بقصد محاباة المسؤولين الإداريين او الرؤساء الإداريين والقيادات العليا حسب التسلسل الهرمي للإدارة وذلك على حساب المصلحة العامة.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول المحاباة وتقديم مصلحة لبعض الموظفين على حساب زملائهم ممن تنطبق عليهم نفس الشروط والمؤهلات العلمية والدرجة وخاصة لأغراض الترفيع، وجاء حكم المحكمة بالقول (تضمنت المادتان (٧٦/أ،٧٨/ب) من نظام الخدمة المدنية شروطاً للترفيع.... وعليه يكون القرار بعدم ترفيع المستدعين الذين يحملون درجة الدكتوراه والمساوية للدرجات العلمية لمن تم ترفيعهم مخالف للقانون لأنه يشكل إساءة في استعمال السلطه)[٢].

ثانياً – الانحراف عن الأهداف المخصصة: لا يترك المشرع لموظفي الإدارة الحرية المطلقة بالتصرف بل يرسم لهم الحدود المعينة والتي لا يجوز تجاوزها أو تخطيها وهذا ما يعرف باصطلاح تخصيص الأهداف فإذا الأعمال الإدارية تستهدف تحقيق المصلحة العامة، فانه لجانب ذلك قد يتحدد للعمل الإداري هدف آخر معين – داخل نطاق أهداف المصلحة العامة – ويتعين عليها تحقيقه عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف.

---

[١]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٢١٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص٣٢.

[٢]قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٤٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنه ٢٠٠٥م، ص٦٥٣.

الهدف الخاص للعمل الإداري قد يستفاد من نص القانون الصريح أو يستدل عليه القاضي من القرائن أو يستنتجه من طبيعة السلطه أو الاختصاص المقـرر للإدارة وخاصة في قوانين الضبط الإداري التي تسمح للإدارة باتخاذ إجـراءات الضبط لحفظ النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمـن العـام، والـصحة العامـة، والسكنية العامة لذلك لا يجوز للإدارة باستخدام هذه السلطه لغايات مغايرة لحفظ النظام العام[١].

أساليب السلطه بالانحراف عن طريق الأهداف المخصصة قد تتمثل بما يلي:

١- استخدام الإدارة سلطتها لخدمة غرض عام آخر، وذلك من خلال منع احـد الإدارات خدماتها عن شخص ما لإجباره على القيام بتصرف معين كسداد بعض الرسوم المستحقة عليه لدائرة أخرى وذلك من خلال إحضار بـراءة ذمة من تلك الدائرة ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول الحالات التي تجيز للمحافظ وفقاً لأحكام قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤م لاسـتدعاء صاحب مركز الألعاب الالكترونية للسماح للإحداث ممن تقل أعمارهم عن الخامسة عشر من التردد على المركز بدون صحبة أولياء أمورهم وتكليفه والمدير بتقديم كفالة لمنع دخول الأطفال وعند تخلفهم يتم إيداعهم بالسجن، وإغلاق المحل بموجب قانون الحرف والصناعات رقم (١٦) لسنة ١٩٥٣م عند ارتكاب المخالفات وتم إيداع صاحبة المركز والمـدير فـي مركـز الإصلاح والتأهيل لحين تقديم الكفالة.

رفع الطعن بقرار المحافظ بتوقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبله دون أن يكون مختصاً بذلك وبسبب إساءة استعمال السلطه، فجاء قـرار المحكمة بالقول (توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ لمخالفتها قانون الحرف والصناعات دون أن يكون المحافظ مختصاً بـذلك مـن

---

[١] د. مصطفى أبو زيد فهمي وآخر، الدعاوي الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص٢٦٠.

شأنه إلحاق الضرر بسمعتها...) [1]، فالحكم يمثل إساءة استعمال السلطه بحسب الانحراف عن قاعدة الأهداف المخصصة.

٢- استخدام الإدارة سلطتها لتحقيق هدف عام آخر غير الهدف المخصص لتصرف معين سواء الغرض الذي يسعى إليه لا يدخل في اختصاصها تحقيقه أو يدخل تحقيقه بوسيلة أخرى [2].

طرق التعرف على الهدف المخصص منها:

١- قد يذكر المشرع الهدف المخصص بنص صريح عندها على الإدارة أن تلتزم به وعادة تبرز في قوانين السلطات الاستثنائية التي تحرص على تحديد الغرض الذي يجوز استخدام تلك القواعد لتحقيقه وإذا استخدمته قواعد غيرها حتى وان كانت تهدف الصالح العام فإنها تعتبر باطله بسبب الانحراف وجائز إلغاؤها.

٢- إذا لم يفصح المشرع عن الهدف المخصص فعلى القاضي أن يلجأ إلى التفسير للتوصل إلى قصد المشرع، وفي حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (لا يرد الدفع بان قرار سلطه المياه بمنح رخصة حفر بئر مشوب بعيب إساءة استعمال السلطه طالما أنها لم تمنح الرخصة إلا بعد أن قامت بدراسة كافية ووافية وبحدود المصلحة العامة وضمن حدود صلاحياتها) [3]، والهدف المخصص هو الحظر على منح الترخيص بحفر آبار مياه خاصة باستثناء المنطقة المقرر حفر البئر المائي فيها والمخول بذلك هي سلطه المياه وليس وزارة المياه وقرارها ليس فيه عيب انحراف بالسلطه.

٣- قد تفرض طبيعة السلطه الممنوحة للإدارة نوع من الأهداف التي يجب على الإدارة أن تسعى إلى تحقيقها، وهذه القاعدة التي قد يلجأ لها القضاء، فسلطات شرطه امن المجتمع والتي تهدف اختصاصاتها إلى حفظ النظام

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٣٠) مجلة نقابه المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤٢١١.

[2] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٦٥.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٨٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٣٠٧.

العام فعند استعمال الشرطة هذه السلطه لتحقيق هدف آخر غير الهدف المخصص لها فان تصرفها يشكل انحراف بالسلطه.

لا تقصر حالات الانحراف بالسلطه على أن يكون رجل الإدارة سيء النية، لان السوء الأعظم من حالات الانحراف بالسلطه هي تلك التي تجانب فيها الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف وكثيراً ما تكون فيه الإدارة حسنه النية [1]، وجاء حكم لمحكمة العدل العليا بالقول الحكم متكرر (يعد العيب بالتعسف باستعمال السلطه عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه) [2].

صور المخالفات لقاعدة تخصيص الأهداف منها:

١- عندما يحدد المشرع هدفاً وحيداً من إصدار القرار الإداري فهو لا يستهدف في هذه الحالة فقط المصلحة العامة، بل يشمل الهدف المخصص، وهذا قيد على القرار الإداري فإذا خرج عنه حتى لو كان الهدف تحقيق الصالح العام فان القرار يكون مشوب بعيب الانحراف بالسلطه.

٢- من الصور الأخرى لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف هو ما يتعلق بشؤون القوى البشرية العاملة في الخدمة المدنية سواء بالنقل أو الفصل من الخدمة أو الندب أو الإعارة أو العقوبات التأديبية وذلك من خلال حجة إعادة الهيكلة أو إعادة التنظيم أو للحاجة الملحة لنقل الموظف للمكان الجديد.

ففي قضاء محكمة العدل العليا حيث قالت فيه (يوجب نظام الموظفين في جامعه مؤتة بعدم جواز نقل الموظف إلى درجه تقل عن درجته الأصلية في الراتب أو في المستوى الوظيفي أو المسؤولية الوظيفية) [3].

٣- إذا المشرع جعل الهدف من القرار هو حفظ النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، والسكينة والصحة العامة بالإضافة إلى عناصر الضبط في

---

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٦٨.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٩٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص٢٥. (مكرر).

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/١٣٤م) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص ١٧٨٠.

حاله وجودها فإذا أصدر رجل الضبط الإداري قرار لحماية غير هذه العناصر كان قراره معيباً ولو كان ما سعى إليه يتفق مع المصلحة العامة.

٤- انحراف السلطه لأغراض مختلفة من خلال تخصيص الأهداف: من الحالات الهامة للانحراف بالسلطه عن الهدف المخصص أن تستعمل الإدارة على سبيل المثال سلطه الضبط الإداري لتحقيق مصلحة مالية سواء للحصول على موارد أو لتخفيف المصروفات أو إغلاق مصانع أو تحديد مرور العربات على الطرق والجسور لتحقيق مصاريف الصيانة ومنع بعض التراخيص أو لحماية بعض المرافق والمشروعات العامة من المزاحمة والمنافسة كمنع إعطاء تراخيص للسيارات الركوب حماية لنقل العام، علماً بان الضبط الإداري غايته كفالة النظام العام ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا كان الخطأ الذي أدى إلى إلغاء القرار عدم صحة سببه فلا وجه لمساءلة الإدارة عن التعويض لعدم وجود عيب جسيم يصل إلى حد التعسف في استعمال الحق) [١].

ثالثاً - الانحراف عن الإجراءات الإدارية الواجبة الإتباع: يقصد بالانحراف بالإجراءات هو أن تلجأ الإدارة إلى استعمال بعض الإجراءات مكان إجراءات أخرى كأن يتعين عليها سلوكها وذلك للوصول إلى الغرض الذي تريد تحقيقه، وعرف أيضاً عيب الانحراف بالإجراءات بأنه استخدام الإدارة للوصول إلى غايتها بإجراءات مختلفة عن تلك التي وضعها المشرع للوصول إلى الهدف التي تسعى إليه [٢].

لتحقيق الانحراف بالإجراءات يشترط توفر العناصر التالي:

١- عدم التطابق في الأساس القانوني مع القصد الذي أشار إليه مصدر العمل.

٢- مخالفة الإجراءات المتعلقة بالأساس القانوني الذي تم إغفاله، وفي الواقع فان عيب الانحراف بالإجراءات يتعلق أساسا بمخالفة نطاق تطبيق القاعدة

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٠٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٧٦٢

[٢] د. الديراموني مصطفى احمد، الإجراءات و الأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦١ إلى ٢٦٦.

الإجرائية لان كل قاعدة قانونية وضع لها حدود في مجال تطبيقها ضمن تلك الحدود وان طبقت خارج تلك الحدود فان ذلك التطبيق مخالف لمبدأ المشروعية.

إن عيب الانحراف بالإجراءات يندرج في إطار عيب إساءة استعمال السلطه وذلك لان الإدارة عندما تلجأ إلى إجراء آخر غير الذي حدده القانون فان ذلك يدل على أن في نيتها أو هدفها الوصول إلى هدف لا يرمي له استخدام الإجراء القانوني الواجب الإتباع وهو دليل أكثر وضوح على الانحراف بالإجراءات.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا يتعلق بالانحراف بالإجراءات حيث جاء قولها (إذا كانت الإجراءات التي قام بها مجلس نقابة المحامين قد تمت وفقاً لأحكام القانون فان المحكمة لا تملك التعقيب على الأدلة التي كون مجلس النقابة قناعته عند إصدار قراره الطعين، وان للمحكمة فقط التحقق من مدى صحة الإجراءات)[1].

في حال فرض القانون إجراءات تتسم بالدقة والتفصيل العلمي والخاص بأمور فنية وقد تتطلب زمن طويل لتشكل ضمانات للصالح العام ولصالح الأفراد، فعند التفاف الإدارة على تلك الإجراءات باستخدام إجراءات بديلة للوصول إلى الهدف التي أقرت الإجراءات الأصلية تحقيقه، فهذا يدل على عيب إساءة استعمال السلطه.

هناك إجراءات لنزع الملكية بقصد الصالح العام، كاستملاك أجزاء من قطع أراضي لتمرير طريق عام فهذه تتطلب الالتزام بإجراءات ومراجعة إدارات معينة وأعمال مساحية وإعلانات عن الأجزاء المقرر اقتطاعها من خلال الدوائر المعينة والنشر في الصحف وتحديد أوقات طويلة للاعتراض فتتجاوز الإدارة ذلك

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/١٣٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٣٤٣.

وتقوم بإجراءات الاستيلاء المؤقت اختصار للإجراءات القانونية وهذا يشكل عيب في الانحراف بالسلطه.

يظهر كذلك الانحراف بالإجراءات المتخذة لمعاقبة وتأديب موظفي الخدمة المدنية، فإذا الإدارة اتخذت إجراءات غير المقررة في نظام الخدمة المدنية فإنهـــا بذلك انحرفت عن الطريق الصحيح وإساءة في استعمال سلطتها.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (استقر الفقه والقــضاء علـــى أن قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات مقررة للمصلحة العامة ولمصلحة الأفراد على السواء وان القرار الطعين الصادر عن جهة مشكلة تشكيلاً مخالفـــاً للقانون يجعل القرار حرياً بالإلغاء) [1].

من الانحراف بالإجراءات أن تلجأ الإدارة إلى منح التعويض المالي بـــدلاً من الإحالة إلى التقاعد أو نقل الموظف المخطئ عوضاً عن تأديبية أو تلجأ إلـــى أسلوب الشراء المباشر بدلاً من المناقصات أو المزادات أو أن تتحايل الإدارة في قراراتها للتهرب من تنفيذ أحكام القضاء وجاء قرار محكمة العدل العليا بـــالقول (القرار الصريح أو الضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء لدى المحكمة) [2].

الفرع الثاني: إثبات عيب إساءة استعمال السلطه:

من خصائص عيب إساءة استعمال السلطه انه عيب قصدي وهنا يدل على انه لا يستند على طبيعة موضوعية وإنما يستند إلى طبيعة ذاتيـــة أو شخـــصية مرتبطة بمصدر القرار وهذا يشكل صعوبة في الإثبات خاصة إذا القرار سليم في جميع عناصره.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/١١٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص١٤٢٠.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٧م) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص ١١٠ (مكرر).

عيب الانحراف يتصل بالنوايا والبواعث النفسية الخفية فإثباته عسير وقد لا تلجأ له المحكمة أو القاضي إذا وجد عيب آخر يمكن أن يفصل فيه في الـدعوى المطروحة أمامه ويبقى هذا العيب عيباً دون التعرض له [1].

أولاً- يقع عبء إثبات عيب الانحراف كقاعدة عامة على عاتق من يدعي بوجود هذا العيب في القرار الصادر عن الإدارة والسبب يعود إلى أن القرارات الصادرة عن الإدارة الأصل فيها الصحة والسلامة من العيوب وعلى من يـدعي العكـس عليه الإثبات كقاعدة عامة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (الأصل في كل قـرار إداري أن يصدر صحيحاً ومتفقاً وأحكام القانون وعلى المستدعي إثبات أن القرار الـصادر مشوباً بأي عيب نعاه على القرار المطعون فيه) [2].

ما يشذ عن القاعدة السابقة يحصل عندما تعمل الإدارة على التمييز بـين الأفراد عندما يتقدمون لطلب الخدمة من الإدارات فتستجيب لقسم منهم وتـرفض طلب القسم الآخر بالرغم أن ظروفهم متماثلة ففي مثل هذه الحالة فـان عـبء الإثبات يقع على عاتق نفس الإدارة وذلك من خلال تبريرها لما أحدثه قرارها من تمييز بين المواطنين.

عيب الانحراف لا يتعرض له القاضي من تلقاء نفسه، وإنمـا يلـزم أن يثيره صاحب المصلحة، ويقع عبء الإثبات عليه، وذلك نظراً لخطورة الإسراف في اتهام الإدارة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطه [3].

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا يؤكد على إن عيب إساءة استعمال السلطه على انه عيب مقصود وان يقوم المدعي بإثبات هذا العيب بإيجاد الدليل على مـا

---

[1] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٧٩.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٤٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص٥٣٠.

[3] د. مصطفي أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٧١.

يدعي به وجاء الحكم بالقول (يعد العيب بالتعسف باستعمال السلطه عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه) [1].

إثبات عيب إساءة استعمال السلطه يجب التشدد في قبول أدلة الإثبات فيه وان تكون الأدلة واقعية ومقبولة وان تؤخذ من الأوراق المرفقة في ملف الدعوى ومن الأقوال الشفهية للكافة، مع الاستعانة بتعاطي وقرارات اللجان التحقيقية بالإضافة إلى مضمون وصيغة تقرير ما يطلبه القاضي من إيضاحات وبيانات مختلفة من الإدارة مع عدم الالتزام بالأدلة القانونية بل يمكن الاستناد إلى القرائن ما يكفي لتكوين دليل إثبات العيب[2].

إثبات سوء النية في حق الإدارة أمراً ليس سهلاً، ويضعها في موضع اتهام وإحراج ويضر بسمعتها أمام الرأي العام وأمام القضاء فإقامة الدليل على هذا العيب واجب ولا يفترض.

القاضي الإداري لا يملك أن يأمر بإحضار موظف الإدارة أمام المحكمة للاستجواب إلا انه يمكن أن يأمر بإجراء تحقيق، واستدعاء الخصوم أو ممثليهم القانونين لسماع أقوالهم مما قد يعين أو يساعد على كشف عيب الانحراف.

الصلة بين السبب والغاية في القرار الإداري وثيقة، حيث أن السبب هو حالة واقعية أو قانونية تدفع الإدارة لإصدار القرار، أما الغاية فتنصرف إلى الهدف من إصدار القرار أما للصالح العام أو للهدف المخصص أو لأمر شخصي يتصل بإرادة مصدر القرار، فعلى سبيل المثال أن سبب القرار الضبطي هو حدوث اضطرابات أو تهديد للنظام العام بينما غاية القرار الضبطي هي حفظ النظام العام.

ثانياً – إثبات عيب الانحراف بالسلطه من خلال القرائن التالية:

١- عند حصول تمييز واضح وظاهر للعيان بين الموظفين دون أي مبرر مقنع ومشروع في تقديم الخدمة من قبل الجهات الإدارية فان حصل فان ذلك يشكل

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٢٦٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص٣٨.

[2] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٨.

دليل لإثبات الانحراف بالسلطه وكذلك إذا حصل إضرار للأفراد نتيجة إساءة استعمال السلطه، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطه الإدارية لصلاحيتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها أو إذا أساءت استعمال سلطتها) [١].

٢- السبب أو المبرر غير المعقول الذي استند عليه إصدار القرار المطعون فيه أي انعدام الدافع المعقول يجعل القرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطه، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا كان الخطأ الذي أدى إلى إلغاء القرار هو عدم صحة سببه فلا وجه لمساءلة الإدارة.... لعدم وجود عيب جسيم يصل إلى حد التعسف بالسلطه) [٢].

٣- عدم التناسب الواضح للعيان أو الغلو ما بين الجزاءات التأديبية مقارنة بالذنب المرتكب وخاصة من قبل الموظفين أي عدم الملاءمة الظاهرة للقرار مع الغاية لإصداره.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا حيث يفترض في الإدارة أن تراعي كافة الإجراءات والضمانات التي يتطلبها القانون بإيقاع الجزاءات التأديبية وأن للإدارة سلطه تقديرية لخطورة وجسامة المخالفة المسلكية وما يناسبها من عقوبة على أن لا يشوبها غلو فجاء قرار المحكمة بالقول (حيث إن منع المستدعي من ممارسة مهنة المحاماة من قبل مجلس النقابة لمدة خمس سنوات لا يتناسب مع المخالفة المسلكية المنسوبة له ويشكل القرار غلواً في تطبيق العقوبة مما يخرج القرار من نطاق المشروعية ويتوجب الإلغاء)[٣].

٤- الظروف والوقائع السابقة والمصاحبة لإصدار القرار المطعون فيه ففي هذه الحالة على القاضي الإداري أن يتتبع ذلك العيب من تلك الظروف فمثال ذلك

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٤١٩٦.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٠٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص٧٦٢.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٤٧٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص١٧٤١.

إصدار قرارات مباشرة عند التعيين كنقل موظف أو فصل موظف أو استيداع موظف بهذه الفترة الزمنية القصيرة بدلاً من العقوبة أو عقوبة مقنعة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا فجاء قولها (إذا ثبت من الظروف التي أحاطت بصدور قرار نقل الموظف أن الإدارة استهدفت غاية خلاف المصلحة العامة فيكون قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطه وينطــوي علـــى إجـــراء تأديبي مقنع) [1].

٥- الظروف والوقائع لكيفية تنفيذ القرارات، وذلك عندما يكون هناك إصرار من رجل الإدارة إلى السرعة بالتنفيذ وذلك من خلال نص القــرار أو الأعمـــال التنفيذية التي تقوم بها الإدارة وذلك كسباً للزمن خوفاً من تأثير الطعن علـــى وقف التنفيذ للقرار دون مراعاة بقية العوامل والإجراءات المقــررة للتنفيــذ وذلك كقرينة على الانحراف بالسلطه.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا دلاله على ما ورد بإعلان ذوي الشأن جاء حكم المحكمة بالقول (أوجب نظام الخدمة المدنية تبليغ الموظف قــرار نقله أو انتدابه أو إعارته قبل التاريخ المحدد لتنفيذه بمدة مناســبة ولا تعتبــر المدة مناسبة إذا اعتبر القرار نافذاً خلال الــ (٢٤) ساعة من صدوره) [2].

٦- الأوراق التي يتضمنها ملف الدعوى المقدمة من المستدعي ومن المستندات و والوثائق والمخاطبات بين الإدارة وذوي الشأن والمذكرات إضافة إلـــى مـــا يطلبه القاضي من إيضاحات و تفسيرات لبعض الأمور المتعلقة بالموضوع.

ففي أحد السوابق أمام محكمة العدل العليا حيث رفـــع الطعـــن مـــن قبـــل المستدعي ضد قرار مجلس نقابة المحامين المتضمن نقل اسم المحامى المستدعي من سجل المحامين غير المزاولين بحجة أن السبب الذي استند علية المجلس هو اعتراف المستدعي بممارسة التجارة دون أن تورد أية بينه تفيد انه فعلاً مـــارس التجارة، فرفع الطعن لعدة أسباب ومنها سبب إساءة استعمال السلطه لذلك جـــاء

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٦٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٠٤.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٥٤/ ٩٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٧٨.

قرار المحكمة بالقول (حيث لم يثبت صحة السبب الذي قام عليه القرار الطعـــين فيكون القرار مستوجب الإلغاء لاستناده إلى سبب غير صحيح) [1].

٧- من خلال نص بالقرار المطعون فيه: قد تترك الإدارة أثراً للانحراف من خلال نص القرار سواء بطريق السهو أو الخطأ أو مراجعة السبب الـــدافع إلـــى اتخاذ ذلك القرار[2].

وفي حكم آخر جاء قولها (شطب اسم المدرب من سجلات اتحاد الكرة الطـــائرة وكافة نشاطات الكرة الطائرة دون تمكينه من الدفاع عن نفسه يخالف القانون)[3].

٨- اعتراف الإدارة يعتبر بينه ودليل على الانحراف بالسلطه وإن كانت هذه الحالة من الأمور النادرة الحدوث في الواقع العملي، وإذا حصل الاعتراف فانه قد يبنى على فرضيات منها عدم وضوح القاعدة القانونية أو نتيجة إهمال وعدم قدرة الموظف أو الخطأ غير متعمد منه.

---

[1] د. مصطفي أبو زيد فهمي و آخر، الدعاوي الإدارية، مرجع سابق، ص٢٦٤.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٥٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص١٠٧٨ (مكرر).

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٦٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص٩٧٤.

الفصل الخامس

وقف تنفيذ ونهاية القرار الإداري

الفصل الخامس
وقف تنفيذ ونهاية القرار الإداري

تقديم:

القرار الإداري هو وسيلة الإدارة العامة لتنفيذ أعمالها ومهامها المطلوبة في خدمة المجتمع، وذلك لتمتع القرار الإداري بالسلطه والحصانة علـــى افتـــراض صحته وسلامته من العيوب.

تمتاز القرارات الإدارية المختلفة بطبيعة وقتية، وهي غير قابلة للاســـتقرار والاستمرار أسوة بالأعمال المادية والقانونية والتي تستمر لفترة طويلة، والتغيير في القرارات الإدارية ناتج عن تغير الظروف الواقعية والقانونية التـــي تواكـــب التطور الإداري.

القرار الإداري قد ينتهي نهاية طبيعية بقوته الذاتية وينفذ وقد تتدخل الإدارة أو القضاء لوضع حد لنهاية القرار سواء بالتنفيذ أو بالسحب أو التعديل أو الإلغاء وقد يوقف بشكل مؤقت من قبل القضاء وبناء على طلب ذوي الـــشأن بحـــالات الضرورة التي ترى المحكمة أنه يتعذر تدارك نتائج التنفيذ للقرار.

يناقش هذا الفصل، وقف تنفيذ ونهاية القرار الإداري من خلال ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: وقف التنفيذ للقرار الإداري المطعون فيه.

المبحث الثاني: نهاية القرارات الإدارية المشروعة.

المبحث الثالث: نهاية القرارات الإدارية غير المشروعة.

المبحث الأول

وقف التنفيذ للقرار الإداري المطعون فيه

تقديم:

لابد من وجود نظام لوقف تنفيذ القرارات في حالة الطعن بها في الإلغاء وأن يتضمن هذا النظام قواعد ومبادئ ومنها مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء أي أن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار لأن هذا المبدأ يفترض صحة ومشروعية القرار ولا يفترض إصداره بأي خطأ أو عيب.

إن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يتميز بالصراحة والوضوح وأن يكون مبني على مبررات وأسباب واقعية وجدية، لأن مثل هكذا طلبات يجب أن تتميز بالسرعة وطابع الاستعجال وذلك بقصد تلافي المخاطر التي تنجم عن التأخير مما يؤدي إلى تنفيذ القرار وينجم عن التنفيذ أضرار لا يمكن تلافيها.

إن وقف التنفيذ للقرار الإداري المطعون فيه ليس بالأمر الواجب عند رفع الطعن، فالأصل في القرار الإداري أن يكون واجب النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها.

القرار الإداري المطعون فيه والمطلوب وقف تنفيذه يجب أن يتوفر فيه شروط تتيح الفرصة والقبول لدى القاضي بالحكم على إيقاف التنفيذ بعد تقديم هذه الأدلة وتوفر الشروط التي يراها القاضي مناسبة وبناء على سلطته التقديرية.

يناقش هذا المبحث وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالمطالب:

المطلب الأول: طبيعة ومحل وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الثاني: الشروط لوقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الثالث: حكم وقف التنفيذ للقرار الإداري

المطلب الأول

طبيعة ومحل وقف تنفيذ القرار الإداري

يرفع طلب وقف التنفيذ مع دعوى الإلغاء أو لا حق لهـا، وإن رفـع مـع الدعوى فإنه يدور معها وجوداً وعدماً وهو موجه إلى تعطيل تنفيذ القرار بـشكل مؤقت، وأن يكون محل الوقف محدداً والذي يتطلب وجود قـرار إداري لتـوفر الإمكانية لطلب وقفه باعتباره محلاً لتقديم طلب الإلغاء والذي يتبعه طلب الوقف.

يعرف وقف التنفيذ على أنه الشذوذ عن قاعدة عدم توقيف المراجعة لتنفيـذ العمل الإداري أو القرار المطعون فيه، ويشترط لوقف التنفيذ أن يتقدم الطـاعن بطلب صريح إذا كان التنفيذ سيلحق به ضرراً، وإذا كانت الأسباب المدلي بهـا جدية مع وجوب أن يكون القرار من القرارات النافذة[١].

الأصل في إصدار القرارات الإدارية أن تصدر خالية من العيوب وأن تكون قابلة للتنفيذ الفوري، ففي مثل هذه الحالة فإن التصرفات اللاحقة قد تأخذ منحـى إيجابي أو سلبي مع الطلب لوقف التنفيذ، حيث المنحى الإيجابي هو قيـام الإدارة بوقف التنفيذ وإن هي أصرت على التنفيذ بحكم امتيازاتها ولكن حكـم المحكمـة بوقف التنفيذ يجبر الإدارة على الاستجابة للطلب بالوقف، أما المنحى الـسلبي أن تنفذ الإدارة القرار ويقع عليها مسؤولية تعويض المتضرر لاحقاً.

إن وقف التنفيذ يجوز وذلك بشكل استثنائي ويأخذ بطبيعته الاسـتعجال وأن يمتاز بسرعة في الإجراءات وبساطة وبدون تعقيد، شريطة أن تتوفر المبـررات المطلوبة لقبول طلب الوقف، وبناء على السلطه التقديرية للقاضي أن يصدر حكماً مؤقتاً لوقف تنفيذ القرار وذلك حتى صدور الحكم النهائي بطلب إلغـاء القـرار المطعون فيه بالإلغاء أو برد الدعوى.

لأي شخص متضرر من القرار الإداري الحق برفع طعن أمـام المحكمـة المختصة إذا كان القرار الصادر عن الإدارة لـم يراعـى بـه قواعـد العدالـة

---

[١] جوزيف بادروس، القانون الموسوعي الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ٢٠٠٦م، ص ٦٥٣.

والإنصاف أو به عيب من العيوب التي تجيز الطعن به، وخاصة إذا السلطات الإدارية لم تتقيد بالقواعد الدستورية والقانونية التي تحكم وتنظم الحياة والعمل والتعامل في المجتمع أو تتجاوز على تلك القواعد بشكل مقصود.

لا يعني قبول الطعن المرفوع أمام المحكمة بشكل تلقائي، هو قبول لوقف تنفيذ القرار حتى يتم الفصل في الطعن، فهذا شعور غير صحيح لأنه يفترض وجود خطأ في القرار الإداري، والأصل هو صحة القرار إلى أن يثبت العكس، وعليه ليس هناك افتراض بخطأ القرارات وإنما الافتراض الصحيح هو أن القرارات تصدر سليمة وأنها واجبة التنفيذ ولا يتم إيقافها لمجرد رفع الطعن فيها، وإنما يتم الوقف بقرار من المحكمة المختصة(١). بناء على المبررات والسلطه التقديرية للمحكمة.

القرارات الإدارية تتمتع بقوة ذاتية تلزم جميع المخاطبين بتنفيذها، إضافة إلى ما تملكه السلطه الإدارية من امتيازات لتنفيذ قراراتها بالطرق المباشرة دون أن تلجأ إلى السلطه القضائية، وذلك من خلال تطبيقها للقوانين والأنظمة دون أن تسبب أو تلحق ضرراً بالأفراد أو المجتمع، على أن يسبق ذلك إعلانهم بتلك القرارات، والسلطه الإدارية هي التي تتمتع بسلطه تقديرية للزمن اللازم لتنفيذ قراراتها بشكل فوري أو متراخي وحسب مقتضيات الصالح العام.

القرارات التي يقبل طلب إلغاؤها قبل التظلم منها للجهات الإدارية لا يجوز طلب وقف تنفيذها، وأن حق وقف التنفيذ مقرراً إلى المحكمة، مع استثناء القرارات التي يقصد بها حفظ النظام العام والأمن والسكينة العامة(٢).

عند امتناع المخاطبين بالقرار الإداري عن تنفيذه أي حصل توقف للتنفيذ، عندها فالإدارة هي صاحبة الحق في إجراء التنفيذ الجبري، أي استخدام امتيازات من خلال الضابطة الإدارية أي استخدام القوة المادية للتنفيذ وذلك ضمن شروط

---

(١) د. يس عمر يوسف، القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٨٦.

(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٦٣.

محددة، وإذا تعذر ذلك عندها تلجأ إلى القضاء لإصدار قرار التنفيذ وذلك من خلال الضابطة العدلية (رجال الشرطة).

لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت مراجعة القرار ترمي إلى إبطال مرسوم تنظيمي (لائحة) أو إلى إبطال قرار يتعلق بحفظ النظام العام والأمن والسلامة والصحة العامة رغم توفر شروط وقف التنفيذ، ومع هذا فإنها لا تجبر القاضي على منع وقف التنفيذ[1].

بالمحصلة الطعن بإلغاء القرار لا يوقف التنفيذ، بل يستمر سريان القرار إلى أن يصدر قرار بإلغاء القرار من قبل الإدارة في حال وجود عيب يفقد القرار مشروعيته وذلك طبقاً لمبدأ الأثر غير الموقف للتنفيذ والذي يفترض دوماً سلامة القرار من العيوب ولا يقبل افتراض العكس إلا بوجود إثبات جدي وواقعي من قبل صاحب المصلحة الطاعن.

مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء يرتكز على الأسانيد التالية: [2]

١-قابلية القرار الإداري للتنفيذ بقوته الذاتية: أي لا حاجة للإدارة أن تلجأ إلى القضاء للتنفيذ، لأن القرار يصدر متمتع بقرينة الصحة المفترضة فيه، وعلى جميع المخاطبين بالقرار الالتزام بتنفيذه قبل كل شيء وإلا عليهم العودة إلى الإدارة من خلال تظلم وإن لم تستجب لهم الإدارة عندها يتم اللجوء إلى القضاء.

٢- الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات لأن كل سلطه مستقلة في أعمالها وتصرفاتها وإداراتها سواء السلطه الإدارية أو القضائية، ولا يتدخل نتيجة لذلك إحداهما بعمل الأخرى بالرغم من أن هذا المبدأ ليس مطلقاً، لأن أحكام القضاء لوقف تنفيذ القرار، إضافة إلى اتساع مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تؤكد ذلك وأن وقف التنفيذ ذاته يشكل خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات.

---

(١) جوزيف بادروس، القاموس الموسوعي الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥٤.

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٣.

٣- يعتبر العمل الإداري من الناحية العملية هو تلبية لاحتياجات المجتمع وعلى هذا الأساس يؤخذ بالقاعدة التي ترى عدم إهدار المصلحة العامة لأجل المصلحة الخاصة، وإذا تأثرت المصلحة الخاصة بهدف تأمين المصلحة العامة عندها يجب التعويض عن الأضرار علماً بأن الافتراض العلمي والواقعي هو أن تقوم الإدارة بالاستعجال دون توقف لتنفيذ قراراتها بغية تحقيق أهدافها دون أي تأخير.

يجب أن لا يسمح لأي شخص أن يوقف عملية الحركة الإدارية وذلك لمجرد رفع دعوى أمام القضاء بسوء نية ابتغاء تحقيق المماطلة والتسويف للطعن بأعمال الإدارة بحجة عدم مشروعيتها، وتعطيل سير المرافق العامة بعمل كيدي، إضافة إلى بطء إجراءات التقاضي وعدم السرعة بالفصل في الدعاوي مما يشكل ضرراً بالصالح العام.

إن مبدأ تقديم الصالح العام على الصالح الخاص أو العكس يجب أن لا يعمل به إلا من خلال نصوص تشريعية، وذلك لأن العدالة في مثل هذه الحالة تكون منقوصة، والأصح أن يكون هناك توازن ما بين الصالح العام والصالح الخاص، وفي حالة التجاوز على الصالح الخاص يجب أن يتم التعويض وهذا ينطلق من الطابع الاستثنائي لوقف التنفيذ، والاستثناء ينطلق في حالات الضرورة التي يجب أن تقدر بقدرها.

تبرز أهمية نظام وقف التنفيذ للقرار الإداري على أنه مكمل وضروري لدعوى الإلغاء، عن طريق وقف تنفيذ القرار لتدارك نتائجه، حتى يجد حكم الإلغاء مجالاً أو طريقاً لإعمال آثاره، إضافة إلى أنه يشكل ضامن لحقوق أصحاب المصالح، وكذلك ضامن لإنتاج دور القضاء بشكل ملموس عند تحدي الإدارة للقانون والنظام.

يعتبر القرار الإداري هو محل الوقف اللازم لدعوى الإلغاء وتدور معه وجوداً وعدماً وهو وسيلة موجهة مباشرة إلى تنفيذ القرار بغرض تعطيله مؤقتاً حتى صدور الحكم النهائي بالموضوع الأصلي للنزاع.

لذا فإن الوقف مرتبط بوجود القرار الإداري فإذا غاب القــرار الإداري، فلن يجد طلب وقف التنفيذ محلاً يتعلق به، ولن يجد قبولاً، وبالتالي فــإن طلــب وقف التنفيذ لا يوجد إلا ضد قرار إداري قد صدر وقائماً، وإذا زال القرار ونفــذ عنده لا ضرورة له[1].

إن الخصومة في دعوى الإلغاء تهدف مراقبة مشروعية القــرار الإداري، ولقبول دعوى الإلغاء أن يكون القرار إدارياً وقائماً ومنتجاً لآثــاره عنــد إقامــة الدعوى، وأن يكون القرار صريحاً أو ضمنياً وأن الامتناع عن اتخاذ القرار من قبل الإدارة، وكان من الواجب عليها اتخاذه يعتبر حكماً قراراً إدارياً.

القرار الإداري عرفه الفقه على أنه إفصاح الإدارة المختصة فــي الــشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطه عامة بمقتضى القوانين التنظيمية (اللوائح)، وذلك بقصد إحداث تغيير أو تعديل لمراكز قانونية معينة على أن يكون ذلك ممكناً وجائزاً بابتغاء مصلحة عامة[2].

إن الامتناع أو رفض الجهة الإدارية اتخاذ القرار يعتبر قراراً إدارياً وكمــا نص على ذلك قانون محكمة العدل الأردنية بقوله (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة الإدارية المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه) [3].

بناء على ما تقدم فإن وجود القرار الإداري يعتبر وجوباً، وذلك بقصد توفر الإمكانية لطلب وقف تنفيذه، وهذا باعتباره محلاً لازماً لقيــام الطلــب الأصــلي والذي يتفرع عنه طلب الوقف، رغم عدم اشتراط أن يكون القــرار صــحيحاً أو مشروعاً أو غير مشروع، لأن ذلك يتم تقديره من قبل المحكمــة عنــد الطعــن أمامها.

بالنظر إلى تعدد وتنوع القرارات الإدارية فمنها القرار الإيجــابي والقــرار السلبي، وكذلك القرار المنعدم،والذي أجاز القضاء الإداري الطعن فيه بالإلغاء أو

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٩٩.

[2] د. يوسف حسين محمد البشير، الإدارة العامة الأصول العلمية والعملية، ط٣، مرجع سابق، ص ٨٦.

[3] قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م المعدل، م (١١).

سحبه من قبل الإدارة في أي وقت وبدون الالتزام بالمواعيد المحددة، وكما نص على ذلك قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م المعدل بالقول(تقبل دعوى الطعن بالقرارات الإدارية المنعدمة، في أي وقت دون التقيد بمعياد) [١].

وأكد الفقه على أنه لا يغلق وقف التنفيذ تماماً في وجه القرارات المنعدمة وذلك لأن القرار إذا كان منعدماً مادياً فالحكم بعدم قبول دعوى الطعن بالإلغاء، أما إذا كان الانعدام قانونياً عندها يكون القرار مشوباً بعيوب جسيمة ففي هذه الحالة يطعن فيه بالإلغاء[٢].

القرارات الإدارية التي تصدرها السلطه الإدارية في أي إطار كان سواء في إطار السلطه التقديرية للإدارة، أو كانت سلطاتها مقيدة، فإن ذلك لا يوجد فرق في التعامل في وقف التنفيذ، لأن التقييد أو التقدير يعتبر من قبيل تحديد سلطات الإدارة في اتخاذ القرارات ولا علاقة لها بفكرة التنفيذ أو وقف التنفيذ.

عندما يقدم طلب وقف التنفيذ يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن يكون القرار المطعون فيه ما زال قابلاً للتنفيذ أي استمرار القابلية للتنفيذ، لأن الغاية من طلب الوقف هي الحد من نتائج التنفيذ، وإذا فقد القرار توليد آثار تترتب عليه عندها فوقف التنفيذ لا محل له ويصبح غير ذي جدوى.

في حال قيام الإدارة بسحب أو إلغاء قرارها المرفوع فيه طعن أمام المحكمة، عندها تنقضي آثار القرار وتنقضي الخصومة ضده، وأن الحكم بإلغائه جاء نتيجة طبيعية تبعاً لتصرف الإدارة بإلغائه أو سحبه ففي مثل هذه الحالة لا فائدة من طلب وقف التنفيذ ولا يقبل أن تم رفعه إلى المحكمة.

عند إصدار الإدارة للقرار فقد يتم تحديد مدة معينة لسريانه وبعدها يوقف تنفيذ القرار، ومثال على ذلك وقف تنفيذ القرار بإلغاء الترخيص بعد مدة معينة

---

(١) قانون محكمة العدل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م المعدل، م (١٢/ج).

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٢.

لسريان الرخصة، أو يوقف التنفيذ بزوال محل تنفيذ القرار لأن النتائج المطلوبة في القرار يتم تحقيقها.

قد يلغى طلب وقف التنفيذ أو لا يقبل في حالة ما يصدر حكم من القضاء بإلغاء أو عدم إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، وذلك نتيجة لانسحاب قرار المحكمة بالإلغاء على طلب الوقف للتنفيذ.

قد يفقد طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري محله وذلك كنتيجة طبيعية لسقوط القرار المطعون فيه نتيجة لتأثره بتغيير القانون الذي استندت عليه الإدارة بإصدار القرار، لذلك فإن تغيير القانون حقق الغاية من طلب الوقف.

وفي الحالات التي لا يقبل فيها طلب وقف التنفيذ هي حالة تنفيذ القرار المطعون فيه بشكل كامل وبهذا فإن طلب الوقف غير ذي موضوع أي استنفذ أغراضه أما إذا نفذ القرار بشكل جزئي فيمكن طلب الوقف على الجزء المتبقي بدون تنفيذ.

المطلب الثاني

الشروط لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه.

ليس من الأمر الواجب أن يوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيـه، لأن الأصل في القرار الإداري أن يكون قابلاً للتنفيذ الفوري إلا إذا تبين أنه سيترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها أو جبرها.

إذا كان تنفيذ القرار قد يرتب آثاراً يصعب جبرها مادياً أو معنوياً يـصعب إصلاحها فإن ذلك يقود إلى أن دعوى الإلغاء تصبح غير ذي جدوى لأن القرار قد يستنفذ موضوعه، لذا يجب على المشرع أن يحرص على تلافي هذه النتـائج الخطيرة على قاعدة سلامة القرار وقابليتها للتنفيذ المباشر لذلك فمن حـق كـل متضرر أن يلجأ إلى القضاء بطلب وقف تنفيذ القرار مؤقتاً حتى صدور الحكـم القضائي النهائي بإلغائه أو رفض الإلغاء ورد الدعوى[١].

تصدر المحكمة حكماً أو قراراً بإيقاف تنفيذ القرار بناء على الطلب المقـدم لها، عندما ترى المحكمة وبناء على المعطيات المقدمة وسـلطتها التقديريـة أن النتائج يتعذر تداركها بالتعويض المالي أو العيني شريطة أن لا يلحق قرار الوقف ضرراً بأي طرف من الأطراف في الدعوى.

القرار الإداري الذي يمكن أن يتم إيقافه هو القرار الذي يرتب تنفيذه آثـاراً قانونية تتمثل في إلغاء أو تعديل أو إنشاء مراكز قانونية في المجتمـع وكقاعـدة عامة فالقرار الإداري السلبي لا يقبل طلب وقف التنفيذ، لأن الحكم بوقف التنفيـذ أمر مرفوض من قبل الإدارة بشكل طبيعي عند امتناعها عن الرد لطلب الـتظلم المرفوع أمامها ولا يستثنى من ذلك إلا حالة تسبب القرار الإداري الـسلبي فـي إحداث تعديل في المراكز القانونية أو الواقعية لأصحاب الشأن[٢].

في حالة التعاقد مع الجهة الإدارية من قبل أي شخص أو جهـة مـا فـإن للمتعاقد الحق بأن يطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المنفصلة والسابقة علـى

---

[١] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٦٣.

[٢] د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤.

توقيع العقد، والتي تشكل المدخل الرئيسي لتوقيع العقد لاحقاً، كقرارات لجان فحص العطاءات، وإجراء المناقصات، والمزادات، والاستشارات، والأمور الإدارية المختلفة قبل توقيع العقد، وفي مثل هذه الحالات يجوز طلب إيقاف القرارات المنفصلة في العملية العقدية والتي تعرض في الأعمال الإدارية المنفصلة شريطة أن يبنى الطعن على أساس أن القرار مخالف للقانون.

لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه عدة شروط شكلية وأخرى موضوعية يتطلب استيفاءها عند رفع طلب وقف القرار أمام القاضي الإداري والمعني بالنظر والفصل في دعوى إلغاء القرار وطلب الوقف تبعاً لذلك وتتمثل الشروط في الآتي:

أولاً- الشروط الشكلية:

١- ضرورة تقديم طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمام المحكمة المختصة، من خلال طلب الإلغاء أو في وقت لاحق، أي أن طلب وقف التنفيذ يدخل في نطاق الدعوى الأصلية، والعرف أن أصحاب الشأن لا يستطيعون تقديم طلب الوقف بصفة منفصلة، أي بدون أن يكون مرتبطة بدعوى الإلغاء الأصلية[(١)].

٢- أن يتضمن طلب الوقف نصاً صريحاً لوقف التنفيذ ويشكل تمهيداً لإلغاء القرار وأن يكون متفرعاً عنه، وأن طلب الوقف لا يقبل إلا ضد قرار توجه ضده دعوى الإلغاء.

يرفع طلب الوقف مع عريضة دعوى الإلغاء لأن القرار بطبيعته يكتسب الصفة التنفيذية عند صدوره ما لم يؤجل تنفيذه لوقت لاحق لأن خطر التنفيذ يتمثل في تاريخ صدوره، إلا إذا كانت دواعي وقف التنفيذ قد طرأت بعد رفع دعوى الإلغاء[(٢)].

---

(١) د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(٢) د سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٦٨.

٣- لا يحتاج طلب وقف التنفيذ لشكل محدد أو نموذج معين بل يخضع للقواعد العامة المتعلقة بشكل الدعوى المقدمة لدى المحكمة، وعلى ضوء المبادئ التي تحكم اختصاص القضاء الإداري.

٤- طلب الوقف مرتبط وجوداً وعدماً بطلب الإلغاء أي تابع له كقاعدة عامة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[١]، أي أن طلب وقف التنفيذ لا يقدم للمحكمة إلا بوجود طلب إلغاء للقرار الإداري، لأن طلب الوقف بمفرده لا يعترف به القضاء الإداري.

٥- عندما يتوفر المضمون المحدد بالشروط الشكلية فإن المحكمة المرفوع أمامها الطعن، يجوز لها أن تحكم بوقف التنفيذ بصفة مؤقتة بعد توفر باقي الشروط الموضوعية.

٦- وحدة عريضة دعوى الإلغاء وطلب الوقف للتنفيذ سواء كانت بشكل كلي أو جزئي للقرار ولا يقضي به القاضي من تلقاء نفسه بل يطلب تقديمه من خلال عريضة الدعوى الأصلية.

٧- أن يقدم طلب الوقف أسوة بعريضة الدعوى الأصلية من قبل محامٍ سواء قدم مرفق مع الدعوى الأصلية أو قدم لاحقاً لها، وأن يكون الطلب واضحاً وصريحاً دون أن يشوبه أي غموض أو تأويل.

الأسباب التي تحكم بوحدة عريضة الدعوى منها:

أ- السبب الأول هو توحيد وتحديد ميعاد محدد للطعن ضد القرار الإداري بالإلغاء والإيقاف والتي حددها القانون بستين يوماً من تاريخ نفاذ القرار بعد النشر أو الإعلان أو ما يقوم مقامها من علم يقيني.

ب- من المبررات هو الخوف من تعذر تلافي نتائج التنفيذ وتبقى قائمة من لحظة صدور القرار وتلازمه ويعرفها صاحب الشأن وهي السبب بطلب الإلغاء وطلب الوقف.

---

[١] د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

ج- تتفرع سلطه وقف التنفيذ للقرار عن سلطه الإلغاء أو عدم إلغاء القرار المطعون فيه.
د- ما يشترط لقبول طلب الإلغاء هي شروط لقبول طلب وقف التنفيذ كشرط المصلحة لرافع الطعن، وأن يكون بمركز قانوني بالنسبة للقرار، وأن يؤثر القرار تأثيراً مباشراً في حقوقه.
هـ- بانتهاء الخصومة في دعوى الإلغاء تنتهي تبعاً لها خصومة طلب وقف تنفيذ القرار سواء بتنازل المدعي عن دعواه أو تصرف الإدارة بإلغاء أو سحب القرار المطعون فيه.
و- لا ينظر القاضي طلب الوقف إذا حال دون نظره ابتداء مانع لنظر طلب الإلغاء بالدعوى الأصلية.
ز- إن دعوى الإلغاء وطلب الوقف يمثلان في النهاية وجهين لذات المنازعة واستدلالاً لبذل الجهد على المتقاضين وعلى القضاء أن تقوم المحكمة المختصة بنظر طلب الإلغاء هي نفسها التي تنظر في طلب وقف التنفيذ، أي وحدة الاختصاص لنظر الطلبين وبشكل منفصل لكل منهما[1].

ثانياً- الشروط الموضوعية:

١- ضرورة أن يسند طلب الإلغاء وطلب وقف التنفيذ على أسباب جدية وواقعية:
أ- طلب وقف التنفيذ يجب أن يتفرع أو يتبع طلب الإلغاء مع استنادهما إلى أسباب جدية يتم تقديرها من قبل قاضي الموضوع، والوقف كإجراء استثنائي يكون مفروضاً من ناحية بالحالات الواقعية والقواعد القانونية وهو إجراء مؤقت تتطلبه الضرورة القائمة على الأسباب الواردة بالدعوى.
ب- تتمثل الأسباب الجدية بطلب الوقف للشروط الموضوعية حسب المستوى القانوني وهو مخالفة القرار للقانون، أما المستوى الواقعي هو مقدر الأهمية

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣١١.

التي تمثلها المصالحة والتي تدفع باتجاه تقديم طلب الوقف، هـذا وشـروط الجدية تقع في نطاق رقابة المشروعية وسيادة القانون.

ج- يهدف طلب وقف التنفيذ بشكل أساسي إلى تجنب حصول الأضرار المادية أو المعنوية والتي لا يمكن تلافيها فيما لو نفذ القرار ويترتب علـى ذلـك نتيجتان هما:[1]

النتيجة الأولى: أن تتحقق الفائدة من الحكم بوقف التنفيذ من الناحية العملية. وإذا نفذ القرار قبل الحكم بوقف التنفيذ يصبح الطلب غير ذي جدوى وينقضي وجوده القانوني ويزول أثره إذا قضى برفض الدعوى الموضوعية.

النتيجة الثانية: يوجه طلب وقف التنفيذ إلى قرار يتمتع بكافة مقومات القـرار الإداري سواء كان القرار الإداري سليماً أو مشوباً بالعيب.

٢- النتائج عن تنفيذ القرار الإداري، هي تلك التي يراها القاضي بحسب سلطته التقديرية ومن خلال المعطيات المتوفرة له عن الموضوع ومن هذه النتـائج التي قد تحدث ما يلي:

أ-حدوث نتائج خطيرة قد يتعذر تداركها وجبرها مادياً أو معنوياً وهي بذلك قوام وقف التنفيذ، وبهذا فالوقف هو خروج عن الأصل المتطلـب نفـاذ القرار إذا لم يتم إلغاءه أو سحبه من قبل الإدارة عنـدما تتأكـد وبـشكل مستعجل أن قرارها يخالف القانون أو يخالف وضعاً يتطلـب مواجهتـه، ودرء خطره.

ب- أن يكون وقف التنفيذ ضرورياً وعادلاً وسـريعاً فـي جميـع الوجـوه والإسراع في وقف التنفيذ بعد توفر القناعة لدى القاضي بوجـود حالـة الضرورة التي تتطلب ذلك أو تدعو لوقف التنفيذ بقصد تفـادي النتـائج الخطرة، وأن لا يبنى الطلب على أسباب كيدية يقصد منها تعطيل عمـل الإدارة، ففي حالة تعذر تدارك النتائج المترتبة على التنفيذ، فهذه الحالـة

---

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٦٨.

تشكل أهم صور الاستعجال والتي تؤدي إلى ضرورة اللجوء إلى القضاء لتفادي الخطر قبل فوات الأوان، وأن يبقى ركن الاستعجال قائماً لأن القرار إذا نفذ استنفذ غرضه ويصبح الطلب بلا جدوى.

ج- إيقاف التنفيذ لا يترتب عليه ضرراً لأي طرف: سواء الأفراد أو الإدارة لأن وقف التنفيذ الصادر بناء على حكم قضائي مما ترتب دفعاً قضائياً في حال وقوع أي ضرر لأي طرف نتيجة وقف القرار [١].

إن وقف التنفيذ يعتمد على إصدار الحكم بالإلغاء للقرار والذي له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، ويؤدي إلى إعدام القرار وإزالة جميع آثاره بأثر رجعي باعتباره كأن لم يكن وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل ذلك، وإن نفذت الإدارة القرار تكون النتائج على مسؤوليتها لأن الحكم الصادر على التنفيذ بإلغاء القرار يصبح لا قيمة له من الناحية العملية وتنفيذه أصبح مستحيلاً، والحكم بالتعويض الصادر بحق الإدارة مهما كانت قيمته لن يعيد الوضع الذي كان قائماً قبل التنفيذ بوقف التنفيذ للقرار المطعون فيه.

د- تعذر جبر النتائج بالتعويض المالي أو العيني إذا نفذ القرار واستنفذ الغرض منه، وأن النتائج الحاصلة يصبح من الاستحالة إصلاحها وإعادة ما كان إلى ما كان عليه من نفس النوع والجنس أو يتعذر إصلاحها بالتعويض وخاصة إذا تم التنفيذ بالإزالة أو الإفناء لما يتعلق بها فنياً أو تاريخياً أو تلك التي يمنع القانون إصلاحها كقرارات الحرمان من دخول امتحان وغيرها، ولهذا فالاستعجال في طلب وقف التنفيذ مسألة متروكة للقاضي ليقررها بناء على الوقائع وسلطته التقديرية[٢].

---

[١] د. يس عمر يوسف + القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٨٧.
[٢] د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٣.

٣- تلازم شروط الاستعجال بشرط الجدية وذلك على الشكل التالي: [١]

أ-لزوم اجتماع الشرطين الجدية والاستعجال معاً مما لا يجعل هناك فرصة لتقديم أحدهما على الآخر في الأحكام القضائية.

ب- التحقق من شروط طلب الوقف المقدمة ومدى تبريرها له أو يخضع إلى سلطه القاضي التقديرية، وإذا تخلف أحد الشرطين يرفض طلب الوقف.

ج- ارتباط شروط الجدية بالاستعجال يعني أن لا يقضي بوقف تنفيذ القرار إلا إذا اجتمع بطلب الوقف الشرطين معاً.

٤- تأثير المصلحة العامة على القرار في حالة طلب الوقف: قد يكون للصالح العام تأثير مباشر على حكم القاضي في الطلب المقدم من الطاعن لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، وقد يتم رفض الاستجابة إلى طلب الوقف إذ يلحق أضرار بالصالح العام.

القاعدة التي تطبق في حال ما تتعارض المصلحة العامة للدولة والتي تمثل مجموع مصالح المواطنين فيها مع المصلحة الفردية الخاصة بفرد بذاته عندما تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للفرد[٢]، وخاصة في حالة تأثير مصلحة الفرد الخاصة على أمن وسلامة المجتمع أو على الصحة العامة أو السكينة العامة عندها تؤخذ المصلحة العامة بالاعتبار على الصالح الخاص.

---

[١] د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٧٥٧.

[٢] د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٦.

المطلب الثالث

حكم وقف التنفيذ للقرار الإداري

إن وقف تنفيذ القرار يتأثر بقرار الإدارة إن هي أقدمت على سحب وإلغاء قرارها، والسحب عملية قانونية تمكن الإدارة من التصرف وإعادة النظر في قرارها، وعند السحب يوقف التنفيذ بشكل تلقائي.

هذا ومن حق الإدارة سحب قرارها لإصلاح ما ينطوي عليه من مخالفات للقانون والتوفيق بين ما يجب أن تستقر به الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية المترتبة على ذلك القرار الإداري(١).

وفي الفقه عرف سحب القرار الإداري من قبل الإدارة على أنه رجوع الإدارة عن قرار أصدرته بالمخالفة للقانون ويكون السحب بأثر رجعي(٢)، ويعتبر ذلك التصرف التزاماً مفترضاً وليس مجرد اختصاص اختياري للإدارة بل واجب عليها إذا قراراتها باطلة وغير مشروعة.

في حال سحب الإدارة لقرارها عندها لا يقبل دعوى الطعن بالإلغاء وتبعاً لذلك لا يقبل طلب وقف التنفيذ، وذلك لأن السحب يؤدي بشكل تلقائي إلى إنهاء الخصومة ويصبح القرار حكماً كأن لم يكن موجوداً ولا يترتب على ذلك أي أثر على حقوق الغير.

بالأصل تقوم فلسفة القرارات الإدارية على الموازنة بين احترام مبدأ المشروعية من خلال استقرار سير العمل الإداري، ومبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد والجماعة على أن يتم التوفيق بينهما من خلال فكرة سحب القرارات الإدارية المعيبة خلال المدة المحددة.

الحكم الصادر عن المحكمة فيما يتعلق بوقف تنفيذ القرار الإداري لا يختلف عن الأحكام الصادرة في أي دعوى أخرى من حيث الوصف والإجراءات وطبيعة التنفيذ لتلك الأحكام باستثناء طبيعة الاستعجال التي تميزها عن باقي

---

(١) د. يس عمر يوسف، القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري وقضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٦٥.

(٢) د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م، ص ٣٦.

الأحكام وذلك نظراً للغاية المرجوة من تلك الأحكام والتي تهدف بالمحصلة إيقاف تنفيذ القرار الإداري.

حالة الضرورة التي تتطلبها المخاطر التي قد تنجم عن سرعة تنفيذ القرار والتي تبدأ على الأغلب من لحظة إصدار القرار، قد تفرض حالة الاستعجال في إصدار الأحكام القضائية لوقف تنفيذ القرار الإداري.

الحكم القضائي بوقف تنفيذ القرار قد يصدر بوقف التنفيذ بشكل كامل أو بشكل جزئي شريطة أن تتوفر الشروط والعوامل التي تحدد مدى وقف التنفيذ المطلوب، وهذا يفترض أن يصدر بعريضة الدعوى بشكل محدد وصريح.

الحكم القضائي للفصل في دعوى وقف التنفيذ يتطلب تحضير جيد للدعوى وتهيئتها للمرافعات في المراحل الأساسية والتي قد يترتب عليه بطلان الحكم الذي سيصدر فيها، لأن الدعوى المستعجلة وما يتصل بها من دفوع من شأنها التأثير في شقي الدعوى سواء الشق المستعجل والمتعلق بوقف التنفيذ والآخر الموضوعي والمتعلق بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه.

يعتبر عامل الزمن والتوقيتات ذات العلاقة في إجراءات وقف التنفيذ للقرار والتي تتطلبها السرعة والظروف الاستثنائية في تلك الدعوى، والذي يفترض أن تقدر الضرورة بقدرها ومن العوامل ذات التأثير المباشر في الاستعجال في دعاوى وقف التنفيذ للقرار الإداري المطعون فيه.

ان تقصير المواعيد التي تتطلبها إجراءات المحاكمة، وكذلك تقصير المواعيد المحددة للجهة الإدارية للرد على طلبات النظام المرفوعة إليها من قبل أصحاب الشأن، إضافة إلى مواعيد الحضور أمام المحكمة، وسرعة الفصل في دعوى طلب وقف التنفيذ تمليها وتفرضها طبيعة الإجراءات.

إن طبيعة الطلب والظروف والنتائج المرجوة من الإجراءات التي تؤدي إلى تفادي النتائج التي يتعذر تداركها أو إصلاحها مادياً أو معنوياً، تشكل المبررات والأسباب التي تتطلب السرعة في الفصل في طلب وقف التنفيذ فذلك قبل صدور الحكم القضائي بإلغاء القرار المطعون فيه.

هناك علاقة ما بين سرعة الفصل في طلب الوقف والتوقيت الذي يستغرقه وقف التنفيذ، وكذلك الوقت اللازم لصدور الحكم النهائي في موضوع طلب إلغاء القرار الإداري مع الأخذ بالاعتبار أن الحكم في طلب وقف التنفيذ هو حكم مؤقت وله قوة الأمر المقضي به، ويبقى التوقيت لوقف التنفيذ قائمً ما دامت القضية باقية أمام المحكمة حتى يتم الفصل في الموضوع الأساسي للدعوى.

لسرعة الفصل في طلب وقف التنفيذ علاقة مباشرة على الآثار التي تترتب عن طول أو قصر المدة الزمنية التي تفصل ما بين الحكم بوقف التنفيذ والحكم في الطلب والإلغاء وتأثير ذلك على سير العمل الإداري لتنفيذ أو عدم تنفيذ القرار.

إن إطالة أو قصر المدة الزمنية ما بين حكم الوقف وحكم الإلغاء قد يسهل أو يعيق انتظام سير العمل الإداري، عندها تكون الإدارة أمام خيارات تكتنفها بعض المخاطر فإن هي لم تلتزم بالقرار عندها تتعرض للمساءلة والتعويض عن الأضرار بمخالفتها أحكام القضاء إضافة إلى مخالفتها الأصلية للقانون، وتلتزم بحكم الوقف وتبقى في حالة انتظار لصدور الحكم بالموضوع مما يرتب إعاقة في تنفيذ مهامها وذلك بحسب طول المدة الزمنية.

إضافة إلى ما سبق فإن طول وقصر لمدة الزمنية ما بين حكم الموقف وحكم الإلغاء له تأثير مباشرة على الغاية أو الهدف من إصدار القرار الإداري ذاته، فعلى سبيل المثال إذا كان الهدف من القرار الإداري هو إتلاف مواد قابلة للإتلاف بطبيعتها عندها فإطالة مدة الوقف تصبح ليس ذات جدوى مع الأخذ بجميع العوامل ذات التأثير المباشر على تنفيذ القرار الإداري سواء العوامل الطبيعية والمادية.

حكم الوقف بصفة عامة هو حكم مؤقت، وحكم قضائي أسوة بجميع الأحكام القضائية، وعلى الكافة الأخذ به وتنفيذه وهو حكم قطعي بعد صدوره بشكل نهائي ويبقى ساري المفعول إلى أن يصدر الحكم النهائي بدعوى الإلغاء.

الطعن في الحكم بوقف التنفيذ هو باب مفتوح أمام ذوي الشأن، ويبقى قابلاً للطعن فيه مباشرة بعد صدوره وبكافة طرق الطعن دون الانتظار لصدور حكم

الإلغاء، باعتباره حكماً صادراً أثناء سير الدعوى وقبل الفصل في موضوعها الأصلي، مع جواز الطعن فيه استقلالاً، وبعدها يصبح الحكم نهائياً ولا يقبل الطعن ويحوز على الحجية المطلقة وليست كاملة بسبب أنه قضاء وقتي ويشكل حماية عاجلة لمن تحكم المحكمة بطلباته.

توصف طبيعة حكم وقف التنفيذ بالقطعية، أي أنه قطعي فيما فصل فيه سواء بالاستجابة إلى طلب الوقف أو برفض الطلب، ويترتب على كونه قطعياً فإنه لا يجوز الطعن فيه بشكل مستقل عن الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى الاصلي وأنه يحوز على نفس حجية الحكم الصادر في الموضوع[١].

إن حيازة حكم وقف التنفيذ حجية الأمر المقضي به يوجب التزام كافة الأطراف في الدعوى بذلك الحكم، وكذلك التزام المحكمة بعدم العدول عنه طالما أن الظروف والعوامل المؤثرة لم يحدث عليها أي تغيير في الدعوى ولا يقتصر حكم الوقف على المنازعة فيه بدعوى الإلغاء فقط بل يمتد إلى دعوى التعويض[٢].

وهذا الحكم لا يقيد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الإلغاء ذاتها ومفعول حكم وقف التنفيذ ينتهي وتزول جميع آثاره بصدور حكم المحكمة في الموضوع الأصلي والمتضمن إلغاء القرار الإداري، إضافة إلى ما يترتب على ذلك من خلال دعوى التعويض وبذلك نهاية الفترة التي تم تجميد القرار الإداري طبقاً للحكم الصادر بذلك.

إن صدور الحكم النهائي في دعوى الإلغاء الأصلية له تأثير مباشر على الحكم المؤقت بوقف التنفيذ وذلك سواء كان الحكم الصادر بالإلغاء أو بعدم الإلغاء أو برفض أو رد الدعوى، عندها فإنه في حال إلغاء القرار فإن الحكم بوقف التنفيذ يبقى ساري المفعول ويستمر نفاذه أما إذا تم رفض الدعوى أو ردها فيعني أن القرار مشروع والحكم بوقف التنفيذ سينتهي أثره ويفقد الحكم صلاحيته

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٩٧٧.

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٨١.

ويصبح بلا معنى وبلا موضوع وعندها تعود القوة التنفيذية للقرار المطعون فيه، وينفذ من تاريخ صدور الحكم القضائي النهائي بالموضوع الأصلي.

المبحث الثاني

نهاية القرارات الإدارية المشروعة

القرار الإداري الصحيح والخالي من العيوب هو القرار الذي ينفذ فور صدوره ويحقق الآثار المرجوة منه سواء بإنشاء مراكز قانونية أو الإلغاء أو تعديل مراكز أخرى قائمة وهذا بمنظور الفقه والقانون هو الوضع والنهاية الطبيعية للقرار الإداري.

أما فيما يتعلق بصحة إصدار القرار الإداري أكد على ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (يفترض في القرار الإداري أن يصدر صحيحاً وفي حدود المصلحة ما لم يقم دليل قاطع على خلاف ذلك) [1].

القرار الإداري هو السلطه الممنوحة للإدارة لتحقيق واجباتها في خدمة المجتمع، وقوة القرار الإداري المستمدة من تلك السلطه أطلق عليها بعض الفقهاء تعبير – قوة الشيء المقررة – وذلك على غرار قوة الشيء المقضي به، وهذا المصطلح مستمد من تعريف القرار الإداري على أنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطه بمقتضى القوانين واللوائح[2].

الإلغاء يشكل إحدى صور نهاية القرار الإداري الذي يحدث أثراً في المراكز القانونية، وهو القرار القابل للطعن وذلك ما أكدت عليه محكمة العدل العليا بحكم لها في إحدى السوابق القضائية حيث قالت (القرارات الإدارية الصادرة عن جهة إدارية ومن شأنها إحداث أثر قانوني تخضع للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا) [3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/١٢٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص ٣٣.

(2) د. حسن درويش عبد المجيد، نهاية القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ب.ت، ص ١٧.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (١٩٩٥/٣٠٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢٥٩.

أما الأعمال الإدارية التي لا تعتبر من القرارات الإدارية ما أورد عليها مثال حكم محكمة العدل العليا بالقول (لا تعتبر المعلومات التي تتبادلها الجهات الإدارية فيما بينها قرارات إدارية قابلة للطعن) [١].

ينفذ القرار فور صدوره ولا يترتب على رفع الطعن فيه وقف تنفيذه، لأن وقف التنفيذ يشكل حداً مؤقتاً لنهاية القرار، وأجاز القضاء والقانون الحكم بوقف التنفيذ المؤقت وبناء على طلب يقدم من ذوي الشأن للمحكمة والتي تقرر وقف التنفيذ متى رأت أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها أو جبرها بالتعويض المادي والمعنوي لحين صدور الحكم بالموضوع الأصلي والذي يحدد شكل وطبيعة النهاية التي سيؤول لها القرار الإداري لاحقاً.

إن هذا الطابع الاستثنائي المتمثل في حق المحكمة بوقف التنفيذ للقرار الإداري يعتبر ضرورة لتحجيم الإدارة وكبح جماحها وإلزامها على احترام قواعد المشروعية بكل ما يصدر عنها من قرارات لأخذها بالاعتبار المسبق أن قراراتها ستقابل بوقف التنفيذ الذي قد يؤدي إلى نهاية لا ترغب الإدارة بالوصول إليها.

الهدف الآخر الذي قد يحقق نتيجة هذا الوضع الاستثنائي للحكم بوقف التنفيذ هو تجنب وصول القرار إلى نهاية سلبية وغير منطقية ولا تصب في الصالح العام والخاص كمصلحة للتنفيذ إذا كان القرار باطلاً، وأكد قضاء محكمة العدل العليا على بطلان القرار غير المشروع بالقول (يعتبر القرار الإداري باطلاً إذا لم تصدره الإدارة وفق الإجراءات والشكل الذي حددهما المشرع) [٢].

إن النهاية الطبيعية للقرار الإداري هي التي تتمثل بالتنفيذ الفوري استناداً إلى القاعدة الأصلية المقررة في القضاء الإداري والتي تفيد أن كل قرار إداري يجب أن يصدر صحيحاً وسليماً من العيوب ومشمولاً بالنفاذ بقوة القانون ولا يجوز التجاوز عليه، بالتعديل أو السحب أو الإلغاء إن هو صدر صحيحاً، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (إكمال المستدعي البناء العائد له بموجب

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (١٩٩٦/١٧٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٣٣٧.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/١٧٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ١٩.

إجراءات وتراخيص وإذن أشغال صحيحة ينشئ حقاً مكتسباً للمستدعي ولا يجوز بعدها صدور قرار بإزالة السور العائد للبناء) [١].

يبنى القرار الإداري حسب مراحل إنشائه وصياغته على جملة من العوامل التي تتحكم في نهايته ومنها ضرورة أن تتوفر جملة من الشروط التي تؤكد وتثبت صحته، إضافة إلى توفر عدد من الخصائص والأركان التي تقوده إلى الاستمرار والنفاذ لتحقيق الغاية منه وصولاً إلى المرحلة الأخيرة والتي تشكل نهايته بأي طريقة من الطرق القانونية التي تنهي وجوده وزواله بشكل إيجابي أو سلبي.

استقر القضاء الإداري على أن القرار الإداري الذي يولد حقاً أو مركزاً قانونياً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبه في أي وقت بعد صدوره بشكل مشروع، أما القرار غير المشروع فيجب على الإدارة سحبه التزاماً منها بحكم القانون بهدف تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون على أن يتم السحب خلال الموعد المحدد لرفع الطعن الإداري في نفس القرار.

هناك جملة من القرارات الإدارية المشروعة والتي لا تولد أو ينتج عنها أي حق ويمكن إلغاؤها مثل: [٢]

١-القرارات الولائية: هي التي تحول الفرد مجرد رخصة أو تسامح دون تحميله أي التزام أو أعباء معينة، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (التنسيب لا يعيب القرار الصادر عن المجلس القضائي إلا إذا نص القانون على وجوب التنسيب وعدم حصوله) [٣].

٢- القرارات الوقتية: تلك التي تنشأ بشكل مؤقت ويتحقق ذلك من خلال النص الصريح بالقانون لإصدارها وسحبها أو إلغاءها من قبل الإدارة في أي وقت

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢٤١.

(٢) د. سليمان الطماوي مراجعة د. محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص ٦٦٩.

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٢٦٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ٤٧.

وحسب مقتضيات المصلحة العامة، كمنح رخصة حيازة سلاح في حالة الطوارئ أو الضرورة وسحبها أو إلغائها إذا تم مخالفة القانون، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا يتعلق برفض الترخيص للضرورة الصالح العام حيث جاء قولها (إذا كنت رخصة المهن المطلوبة من الأصناف التي يتوجب موافقة الجهات الأمنية على منحها فيكون قرار رئيس البلدية برفض الطلب لعدم موافقة الجهات الأمنية يكون في محله وموافقاً للقانون) [1].

٣- القرارات غير التنفيذية: كالقرارات التمهيدية التي تسبق إصدار القرار الإداري أو التحضيرات أو القرارات التي تحتاج إلى تصديق أو موافقة من السلطه الرئاسية أو من سلطه الوصاية، وأكد على ذلك قضاء محكمة العدل العليا حول ضرورة التصديق من الرئيس الإداري الأعلى بالقول (لمدير الخدمات الطبية الملكية أن ينسب شخصاً آخر للمصادقة على قرارات اللجان الطبية)[2]. وفي حكم آخر جاء فيه (إذا كان القرار متوقفاً على تصديق جهة غير الجهة التي أصدرت القرار فتكون مخاصمتها صحيحة) [3].

٤- القرارات السلبية: كالقرار الصادر برفض الترخيص لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين أو مهنة معينة، أو قرار عدم الموافقة على التعيين وهذه القرارات لا ترتب حقوق وتنعدم بأثر رجعي، ففي قضاء لمحكمة العدل العليا قالت فيه (قرار مجلس التنظيم الأعلى بإلغاء الترخيص العائد للمستدعي كون الأرض التي يملكها لا يوجد لها مخطط تنظيمي هيكلي مصدق لأنها غير منظمة يكون موافقاً للقانون)[4]. وفي حكم آخر قالت فيه (يعتبر امتناع المجلس الطبي عن تقويم شهادة الاختصاص الطبي رغم مرور المدة القانونية قراراً ضمنياً بالرفض قابلاً للطعن)[5].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٨٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٣٠١.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٨٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٤١٣.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٩١) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٣٦١.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٢٨٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢٦١.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٧٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٤١٩.

أما بالنسبة للقرارات الفردية المشروعة والتي ترتب آثارها حقوق شخصية ومراكز قانونية للأفراد ولا يمكن المساس بها إلا بما يسمح به القانون، لهـذا لا تقوم الإدارة بإجراء أي تعديل لأن اختصاصها بهذه الحالة مقيـد ولا تملـك أي مجال للحرية بالتقدير وإن فعلت ذلك ففعلها مخالف للقانون، ففي قضاء لمحكمـة العدل العليا بالقول (يتفق وأحكام القانون إيقاع عقوبة توجيه الإنذار من قبل رئيس الجامعة الأردنية للموظف الذي خالف الأنظمة والتعليمات المعمـول بهـا فـي الجامعة) [1]، ومثل هذا القرار المطابق للقانون لا يلغى.

أما ما يتعلق بتحصين القرار الإداري المشروع فـي مواجهـة الـسلطه الإدارية فالتحصين ليس مطلقاً بل نسبياً وذلك حسب مقتضيات المصلحة العامة، مع العلم بأن للأفراد الحق في الحصول على الثبـات والاسـتقرار لمراكـزهم الشخصية المكتسبة وفقاً للقانون، وجاء في قضاء محكمة العـدل العليـا القـول (للشريك في الشركة مصلحة في الطعن بقرار وزير الصناعة المتضمن الموافقة على زيادة رأس المال للشركة إذ يتأثر مركزه القانوني مـن القـرار المطعـون فيه)[2].

إن عنصر الثبات والاستقرار للمراكز القانونية الشخـصية للأفـراد هـو الضمانة المؤكدة للحافظ على حقوق وحريات أصحاب الشأن وهذا هو الأصل في القرارات الإدارية الفردية السليمة التي تولد الحق، وما يخرج عن هـذه القاعـدة على سبيل الاستثناء هو تلك القرارات الفردية التي لا تولد حق بل تخول منفعة أو ميزة ولا ترتب ضرر للأفراد وتكون حكماً قرارات منعدمة ولا يـتم التعـويض عنها عند إلغائها ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (اقتطاع جـزء مـن أراضي المستدعي بموجب المخطط التنظيمي الذي اكتسب الدرجة القطعية وليس

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٤٤٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص ٦٢٧.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٤٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤١٦٤.

بسبب القرار الإداري المنعدم الذي لم يرتب أي ضرر لهم ويجعل من مطـالبتهم بالتعويض عن القرار المنعدم في غير محله) (١).

فالثبات والاستقرار يكون بدرجة أقل مع إمكانية التبديل والتعديل للمراكـز التنظيمية العامة التي يتم استثناءها بواسـطة القـرارات التنظيميـة (اللائحيـة) والمكلف بإصدارها السلطه التنفيذية استناداً إلى النصوص الدستورية وأن تصدر من خلال القانون العام.

إذا رغبت الجهة الإدارية إنهاء قرار إداري فردي مـشروع قبـل تنفيـذه، فعليها الأخذ والالتزام بقواعد الاختصاص التـشريعية وقواعـد القـانون العـام والقانون الإداري، ومن هذه القواعد:

١- وجود قانون إداري يحدد الأسباب والمبررات الضرورية التي مـن أجلهـا تستطيع الجهة الإدارية إلغاء القرارات الفردية بناء على حـالات الـضرورة وحماية المصلحة العامة، وبناء على أسباب ومن هو صـاحب الاختـصاص بإلغائها، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا يؤكد ذلك قالت فيه (لا يرد الدفع بأن قرار سلطه المياه بمنح رخصة حفر بئر مشوب بعيب إساءة استعمال السلطه طالما أنها لم تمنح الرخصة إلا بعد أن قامت بدراسة كافية ووافية وبحـدود المصلحة العامة وضمن حدود صلاحياتها) (٢).

٢- أن يصدر المشرع الدستوري أو المشرع العادي قواعد دسـتورية وقانونيـة لكيفية تنظيم إلغاء سحب بعض القرارات المحددة ومتى؟ وما هي الأسـباب ومن هو المختص بالإلغاء؟ لأن الجهة الإدارية ليس من صـلاحياتها إلغـاء قرار مشروع بكل بساطة من جانبها ولا يتم ذلك إلا من خـلال نـصوص قانونية، ومن الأسباب التي تعطي الإدارة الحق بإلغاء القرار المشروع هـو موافقة صاحب الشأن على الإلغاء، وعدم التزام المستفيد من القرار بالقواعد القانونية ومخالفة القانون، وتبدل أو تغير الظروف المادية التي تبنـى علـى

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/١٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٣٧٨.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٨٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٣٠٧.(مكرر).

أساس القرار، إضافة إلى تغيير القانون بعد صدور القرار والقاعدة الأصلية أن القرارات تخضع للقوانين النافذة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (ألغى قانون محكمة العدل العليا أي نص أو حكم يتعارض مع أحكامه، كما حدد مدة الطعن بالقرارات الإدارية بستين يوماً، وعليه سيكون حكم المادة (٥٩) من قانون نقابة الأطباء رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢م والتي حددت مدة الطعن بقرارات مجلس النقابة بثلاثين يوماً ملغاة) [١].

كثيرة هي العوامل والأسباب التي تضع حداً إلى بقاء أو استمرار القرار الإداري أو زوال آثاره سواء بتنفيذه من قبل المكلفين أو المخاطبين به أو من قبل الإدارة طوعاً أو كرهاً، وذلك من خلال التنفيذ الاختياري أو الإجباري وهذه إحدى الطرق الطبيعية لإنهاء القرار الإداري.

يصدر القرار الإداري ويلزمه توقيتات أحياناً تتمثل في متى يبدأ التنفيذ، وكم يستغرق التنفيذ من الزمن، أي الزمن المقرر لسريانه، والزمن المحدد لإنهاء القرار وزال آثاره وأحياناً قد يرتبط إنهاء القرار بتحقيق الشرط أو الأجل الفاسخ والمفترض أن ينص عليه القرار، وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (يجوز لأي شخص ذي مصلحة أن يطلب إلغاء تسجيل أي علامة تجارية إذا لم يتم استعمالها خلال السنوات الثلاثة الأخيرة) [٢].

ومن العوامل التي قد تضع حداً لنهاية القرار الإداري هو تغيير الظروف والوقائع التي صدر بموجبها القرار وتغير القانون الذي استند عليه القرار، وبناء على تصرف قانوني من قبل الإدارة بقرار آخر وإذا لم تتغير الظروف لا يجوز سحب وإلغاء القرار، وأكد ذلك حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (يعتبر الترخيص الممنوح للشركة المستدعية من مجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع الاتصالات حقاً مكتسباً، ولا يجوز المساس به لعدم تغير الظروف) [٣].

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٢١) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٤٢٥.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٣٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ١٣٥.

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٦٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ١٢٣.

ومن عوامل إنهاء القرار هو تنازل أصحاب الشأن عن الحقوق أو المراكز القانونية التي تحققت لهم أو قد تتحقق لاحقاً من وجود القرار أو كما أسلفنا بعمل من قبل الإدارة على أن تكون النهاية للقرار بأثر رجعي وإزالة جميع آثاره، ففي حكم لمحكمة العدل جاء قولها (إذعان المستدعي لقرار إنهاء خدمته ولم يطعن به مع طعنه بقرار اللجنة الطبية التي اعتمد قرار إنهاء خدمته عليه مستوجباً لرد دعواه لعدم توفر شرط المصلحة) [1].

عند ارتكاب الفرد مخالفة للقانون وصدر قرار إداري بمعاقبته فإن ذلك القرار سيفقده حقاً مكتسباً مما يشكل مخالفة للقانون من قبل الادارة ، لأن الأمر يفترض أن يحال للقضاء، وأكد ذلك حكم محكمة العدل العليا بقولها (يجيز قانون الحرف والصناعات إغلاق محال مرتكبي المخالفات بإحالتهم للمحكمة المختصة للحكم بذلك ولا يجوز للمحافظ إغلاق محال المخالفين دون سلوك هذا السبيل) [2].

الحالات التي توصف بها نهاية القرار الإداري وزوال آثاره نتيجة لعوامل وأسباب متعددة وتؤدي إلى نهاية طبيعية حيث ينتهي ويزول القرار بشكل طبيعي من خلال تنفيذه أو باستحالة التنفيذ لانعدام محل القرار ومثال ذلك القرار بهدم منزل وكان المنزل قد هدم دون أن يكون للقرار علاقة أو أثر بهدمه، عندها فإن نهاية القرار تكون منعدمة قانوناً.

صور نهاية القرار الطبيعية والناجمة عن العديد من الأسباب والعوامل التي نوردها باختصار كما يلي:

١-النهاية بتنفيذ القرار الإداري بشكل طبيعي وذلك انطلاقاً من القاعد العامة بالقانون الإداري وهي أن – القرار الإداري يصبح نافذاً فور صدوره بقوته الذاتية – وذلك عندما يكون خالياً من العيوب، وتنطبق عليه الشروط المطلوبة في القرار الإداري، وأن آثاره القانونية تسري في مواجهة الكافة لمجرد نشره أو إعلانه للأفراد، وهذا ما أكده حكم محكمة العدل العليا بالقول

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٤٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ٦٨.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٣٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢١١.

(الأصل في كل قرار إداري أن يصدر صحيحاً ومتفقاً وأحكام القانون وعلى المستدعين إثبات أن القرار صدر مشوباً بأي عيب نعاه على القرار المطعون فيه) [1].

ينفذ القرار المشروع استناداً إلى السلطه التي تمتاز بهنا الإدارة سواء باستخدام القوة الجبرية من قبل الإدارة أو ينفذ طوعاً أو اختيارياً بحيث لا يتطلب أي قوة مادية للتنفيذ كما هو في قرارات التأديب والمحاسبة للموظفين ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم قيام المحامي بالواجبات المنصوص عليها في قانون نقابة المحامين يعرض نفسه للعقوبات التأديبية) [2].

بناء على ما تقدم نجد أن بعض القرارات الإدارية بطبيعتها وحسب الموضوع التي صدرت من أجله قد تنفذ مباشرة وتنتهي، أما البعض الآخر من القرارات تكون قابلة للاستمرار بالتنفيذ لمدة أطول، فالقرارات التي تنتج آثار فور صدورها لا تأخذ مدة أطول للتنفيذ، كالقرارات المتعلقة بالخدمة المدنية كقرارات التعيين والترفيع والعقوبات التأديبية والقرارات المتعلقة بالسلامة والصحة العامة وغيرها، أما القرارات المستمرة بالتنفيذ والتي تأخذ آجال طويلة وذلك كالقرارات التنظيمية (اللائحية) التي توصف بالاستمرارية حتى تعدل أو تستبدل.

من المبادئ القانونية المستقرة إن ما تم في أوضاع في ظل قواعد قانونية معينة يظل محكوماً بهذه القواعد، وصدور قواعد جديدة لتنظيم هذه الأوضاع فلا يجوز أن يمس المراكز القانونية القائمة قبل التعديل، ففي تعديل على نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية لسنة ١٩٩٧م بالنظام رقم (٤٨) لسنة ٢٠٠٣م وبناء على ذلك صدر حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (لا يجوز أن يكون للنظام الجديد تأثير على حقوق الأفراد التي اكتسبوها بمقتضى النظام القديم،

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٤٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص ٥٣٠.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٣٧١) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ١١.

وحيث أن مجلس العمداء في الجامعة الأردنية قد ذهب إلى خلاف ذلك فيكون مخالفاً للنظام ومستوجباً للإلغاء) [1].

٢- نهاية القرار الطبيعية بانتهاء المدة المحددة لنفاذه: أي بانتهاء الأجل المحدد لسريانه ويتوقف عن أحداث آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل وتحديد المدة لنهاية القرار بنص القانون أو بصلب القرار الإداري ومن الأمثلة على ذلك القرارات تصاريح الإقامة للأجانب التي تنتهي بتاريخ محدد، لذلك فالأثر المترتب على نهاية المدة المحددة لنفاذ القرار هو انقضاؤه وتوقفه عن إحداث أثر قانوني في المستقبل.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا حيث رفع الطعن من قبل صاحب براءة اختراع ضد قرار مسجل الاختراعات المتضمن شطب وانقضاء براءة الاختراع العائد للمستدعي من السجل وذلك لتخلف المستدعي عن دفع الرسوم السنوية المحددة بالمادة (٣٢) من نظام براءات الاختراع رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠١م، والتي جاء فيها على أنه "يتوجب على مالك البراءة دفع الرسوم السنوية في كل سنة من مدة الحماية القانونية للبراءة"، فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (يتوجب شطب براءة الاختراع وما يترتب عليها في الموعد المحدد أو خلال المدة الإضافية من تاريخ الاستحقاق المحددة بالقانون) [2].

٣- نهاية القرار الطبيعية قد تتم بسبب تعليقه على شرط واقف، فإن تنفيذ القرار مرهون بتحقق الشرط المطلوب وهذا يشكل نهاية القرار، هذا ويدرج الشرط في صلب القرار الإداري ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يجوز لمالك العلامة التجارية الاحتجاج بها بمواجهة منافسين يمارسون تجارة أو صناعة من ذات النوع) [3].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٢٦٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص ٦١٠.
[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٢٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص ٧٢٧.
[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٣٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ١٦٧.

٤- نهاية القرار الطبيعية قد تحدث نتيجة موت المستفيد من القرار الإداري وذلك لأن القرار عندما يصدر لإنشاء مركز قانوني لشخص معين، فإن الحق المترتب نتيجة القرار حق شخصي يرتبط وجوداً وعدماً بشخص صاحبه فهلاك الشخص ينهي القرار ومثال ذلك منح شخص رخصة سوق فأثر هذه الرخصة ينتهي بموت صاحبها، ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول رفض لجنة التقاعد العسكري تخصيص راتب تقاعد للمستدعية ابنة المتوفي من راتب التقاعد المخصص لمورثها علماً بأن اللجنة استندت إلى المادة (٢٦/ب) والمادة (٣٤) من قانون التقاعد العسكري رقم (٣٣) لسنة ١٩٥٩م والذي جاء فيه عدم توريث راتب الاعتلال، وفي قرار المحكمة بالقول على أن (الراتب الذي يتقاضاه المرحوم هو راتب اعتلال ولا يورث) [١]. وإن صرف الراتب انتهى بانتهاء أو وفاة الشخص المعني.

٥- ينتهي القرار بشكل طبيعي في حال الهلاك المادي للأشياء أو للمواضيع التي يصدر القرار بشأنها كالقرار بحجز مواد غذائية لشبهة في صلاحيتها فعند فسادها يصبح القرار بحجزها بحكم المنتهي.

٦- النهاية الطبيعية للقرار الإداري تتم في حال عدم الاستعجال أو الترك لمدة طويلة وعدم تنفيذه سواء من قبل الإدارة أو من قبل المكلفين، مما يؤدي بالمحصلة النهائية إلى إسقاط القرار وزوال أثره، ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر طلب ضم الخدمة السابقة للتقاعد لاغياً بناء على طلب المؤمن عليه أو إذا تخلف عن تسديد الأقساط المترتبة عليه ستة أقساط أو أكثر) [٢]. وعدم سداد الأقساط يعتبر ترك وإهمال.

٧- ينتهي القرار نهاية طبيعية نتيجة تغير الظروف الواقعية والقانونية والتي يكون لها التأثير المباشر في بقاء أو زوال القرار الإداري والتأثير على مشروعيته، فعند تغيير القواعد القانونية التي استند القرار عليها عند

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٢/٥١٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص ٧.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٥٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ٨٠.

صدوره بقواعد جديدة والذي يفترض أن ينتهي القرار وينعدم عند تغيير تلك القواعد، والمثال على تغيير الوقائع حيث أكد نظام الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢م بالمادة (١١١) على أنه لا تلتزم الإدارة أن تعيد الموظف الذي يمنح إجازة بدون راتب إلى مركزه الوظيفي الذي كان يشغله سابقاً ويجوز لرئيسه المباشر تكليفه بعمل آخر يتناسب مع درجته وراتبه وصدر حكم محكمة العدل العليا بالقول (للإدارة إعادة الموظف العائد من الإجازة بدون راتب أو من الإعارة خارج البلاد إلى الوظيفة التي تراها مناسبة شريطة أن لا يؤثر ذلك على درجته وراتبه) [1]. ونهاية هذا القرار ناجم عن تغيير الظروف المتعلقة بالوظيفة التي كان يشغلها وتعيين شخص آخر فيها.

٨- نهاية القرار برضا صاحب المصلحة كقاعدة عامة، وتنازله عن الحقوق والمكاسب التي تولدت له عن القرار الإداري الفردي كحقوق شخصية، ففي حكم لمحكمة العدل العليا قالت فيه (يعتبر طلب ضم الخدمة السابقة للتقاعد لاغياً بناءً على طلب المؤمن عليه...) [2].

أما الحقوق الموضوعية ذات الصفة العمومية والمجردة، فمن حق الفرد أن يتنازل بذاته وبإرادته الحرة عن تلك الحقوق الشخصية التي ترتبت له في ظل القوانين كالتنازل عن الإعاشة المالية أو تنازله بقبول مزايا أدنى كما هو مقرر لوظيفته وبرضاه من أجل الحصول على التعيين على سبيل المثال.

٩- نهاية القرار الطبيعية بالتنفيذ بواسطة السلطه القضائية وهذه الحالة تحصل عند رفع الطعن بالقرار ويتبين للمحكمة صحة وسلامة القرار فيصدر حكمها بالتأكيد على مشروعية القرار لعدم توفر أي عيب يعيبه، ونتيجة لهذا الحكم فالقرار استنفذ بشكل طبيعي حتى وإن صدر حكم بإيقافه مؤقتاً.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥١٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص ٥٨١.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٥٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ٨٠ (مكرر).

أكد على ما سبق محكمة العدل العليا بالقول (إذا لم يقدم المستدعي أي بينة على أن القرار المشكو منه المتضمن منعه من مزاولة مهنة المحاماة لمدة ثلاثة أشهر مشوب بأي عيب من العيوب التي نعاها عليه في استدعاء الدعوى فيكون القرار موافقاً للقانون) [1].

القاضي الإداري لا يوجه للإدارة أحكاماً أسوة بما يوجهه للأفراد العاديين، وخاصة في دعاوى الإلغاء وينحصر حكم القاضي على موضوع شرعية أو عدم شرعية القرار، وبهذا ليس أمام القاضي إلا الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع أو رفض الإلغاء إذا القرار غير معيب مما يؤدي إلى التنفيذ، وأكد ذلك قضاء لمحكمة العدل العليا بالقول (يتفق والقانون نقل المستدعي من محاسب إلى كاتب لارتكابه تجاوزات مالية) [2].

إضافة إلى ما تقدم لا يملك القاضي الإداري إصدار أمر للإدارة لتعديل أو استبدال قرارها المعيب أو يأمرها بالقيام بعمل ما أو اتخاذ إجراء معين أو أن يحل محل الإدارة ويقرر مدى ملاءمة قرارها للواقع والظروف، لأن ذلك من صميم عمل السلطه والامتياز الممنوح للإدارة وبناء على سلطتها التقديرية التي تقدر بموجبها ما هو العمل الملائم أو المناسب أو إجراء التعديل أو الإلغاء للقرار بإرادتها وليس بإرادة ورغبة القاضي حول نهاية القرار.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول استناد الإدارة على سلطتها التقديرية في إصدار قراراتها وجاء قولها (لمجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع النقل العام سلطه دمج الخطوط العاملة على عدة خطوط لتصبح خطاً واحداً) [3].

وفي حكم آخر جاء قولها فيه (يتمتع مجلس الوزراء بسلطه تقديرية يترخص فيها باتخاذ قراره برفض منح رخص البث لأي جهة كانت عملاً بقانون الإعلام المرئي والمسموع) [1].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٥٧٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص ٩٧.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٠٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص ٧٧٢.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٢٠٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص ٦٠٠.

ففي حال رفع الطعن أمام القاضي لإلغاء قرار معين، وصدر الحكم بإلغاء أو إعدام ذلك القرار فليس للقاضي أن يصدر أمراً بتنفيذ حكم الإلغاء أو إجـراء تصرف معين على ضوء حكمه بالإلغاء، لأن من واجب الإدارة القانوني أن تعمل بشكل تلقائي على تنفيذ حكم المحكمة، وإن هي أهملت ذلك فإن علـى صـاحب الشأن القيام برفع دعوى لتنفيذ حكم المحكمة لصالحه عندها يتقرر نهاية القـرار الإداري.

ففي حال امتناع الإدارة عن القيام بأي تصرف قانوني سواء امتناعها عن اتخاذ قرار إداري، أو عدم تنفيذ حكم المحكمة فإن تصرفها يعتبر ضمنياً مرفوض وجاء حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (يعتبر امتناع الإداري عن إصدار قـرار ضمني بالرفض وعلى صاحب المصلحة الطعن بـذلك القـرار ضـمن المـدة القانونية)[٢].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولهـا فيـه (القـرار الـصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإداري هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء لدى المحكمة) [٣].

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٢٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ١٢٢٦.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٤٤٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ١١٦٦ (مكرر).

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص ١١٠ (مكرر)..

المبحث الثالث

نهاية القرارات الإدارية غير المشروعة

استقر القضاء الإداري على ضرورة ثبات واستقرار القرارات الإدارية الفردية إذا صدرت صحيحة ومشروعة وذلك لغايات المصلحة العامة، أما إذا صدرت بصورة غير مشروعة فإن الوضعية سوف تتغير باتجاه إلغاء القرار وآثاره وبشكل رجعي لأنه لا ينشئ حقاً نتيجة لبطلانه وعدم مشروعيته وعلى الطاعن إثبات عيب القرار المطعون فيه.

أكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (الأصل في كل قرار إداري أن يصدر صحيحاً ومتفقاً وأحكام القانون وعلى المستدعي "الطاعن" إثبات أن القرار صدر مشوباً بأي عيب نعاه على القرار المطعون فيه) [١].

بالمحصلة فإن القرار غير المشروع يجب أن ينتهي بإعدامه وبأثر رجعي، لأنه لا يمكن أن يولد حقوق، لذا لا محل لأن يترك ليعيش لفترة معينة ويرتب آثاراً باطلة[٢].

ففي إحدى السوابق أمام محكمة العدل العليا جاء قرارها بأن (مخالفة قرار اللجنة الطبية العليا للبينات الفنية المبرزة في أوراق الدعوى ولحيثيات القرار المطعون فيه يجعل القرار مستوجباً الإلغاء لمخالفته للقانون) [٣].

استقر في الفقه والقضاء على أنه من حق الإدارة أن تقوم بإلغاء القرار الإداري ومن تلقاء نفسها إذا استشعرت وجود عيب يعيب القرار، وأن قرارها باطلاً وسيتعرض للإلغاء لاحقاً بواسطة القضاء، على أن يتم هذا التصرف خلال قوة معنية قبل أن يصل القرار إلى مرحلة التحصين من الإلغاء أو الطعن في مشروعيته.

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٤٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص ٥٣٠.

[٢] د. سليمان الطماوي، مراجعة د. محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٩٤.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٥٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٤٠٨.

من حق الإدارة لا بل من الواجب عليها أن تعالج أي خطأ أو مخالفة للقانون في تصرفاتها أو قراراتها سواء بالإلغاء أو بالسحب مع مراعاة التحديات المقررة على نوع القرارات الفردية أو التنظيمية، بحيث يجوز لها سحب وإلغاء القرارات التنظيمية في أي وقت وحسب ما يقتضي الصالح العام، أما القرارات الفردية لا تسحب أو يتم إلغاؤها إلا خلال المدة المحددة للطعن في القرار أي خلال الستين يوماً من تاريخ صدورها ونشرها والعلم بها حتى وإن كانت غير مشروعة.

بالإضافة إلى ما يقوم به مصدر القرار الإداري من صلاحية بإنهاء القرار الإداري فإن من مقتضيات العرف الإداري وتنفيذ الأعمال والمهام الإدارية في الدولة، أن تقوم السلطه الرئاسية العليا بالتعقيب والمتابعة لجميع أعمال وتصرفات المرؤوسين بالتصديق أو بالإلغاء لما يصدر عنهم من أعمال وقرارات، وإذا تم التوجيه بالإلغاء للقرار المعيب فمن واجب مصدر القرار والمهمة التي تقع على عاتقه هو إلغاء أو سحب القرار المعيب.

أكد ما سبق قضاء محكمة العدل العليا بالقول (قرار المجلس التأديبي للمحامين الشرعيين يتوقف نفاذه على تصديق قاضي القضاة) [١].

يتم إنهاء وزوال أثر القرار بواسطة السلطه الإدارية أو بواسطة السلطه القضائية عند الطعن فيه من قبل أصحاب المصالح شريطة أن يبنى الطعن على سبب من الأسباب التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر القرار الصادر عن مجلس بلدية السلط بناء على تنسيب لجنة التحقيق وليس بناء على تنسيب مجلس التأديب مشوباً بعيب الشكل ومستوجب الإلغاء) [٢].

تتعدد الوسائل التي يمكن أن تسلكها الإدارة لإنهاء وزوال أمر القرار الإداري وخاصة القرار الإداري غير المشروع ومن تلك الوسائل سحب القرار أو

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/١٧٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ١٩.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٥٥٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ١١٥.

إلغاءه أو إصدار قرار مضاد للقرار الأول أو تنهي القرار بعدم تطبيقه وإهماله وتجريده من قوته.

القاعدة العامة في إنهاء القرارات الإدارية من جانب الإدارة تتلخص على أنه من حق الإدارة إلغاء أو سحب قراراتها في الوقت المحدد مع عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد نتيجة تلك القرارات[١].

إنهاء القرارات الإدارية عن طريق السلطه الإدارية أو السلطه القضائية كالآتي:

أولاً- إنهاء القرارات الإدارية عن طريق السلطه الإدارية بالأساليب التالية:

١- سحب القرار الإداري من قبل الإدارة:

يقصد بسحب القرار هو وضع حد لنهايته وإنهاء آثاره القانونية بأثر رجعي أي إزالة جميع آثاره في الماضي والمستقبل في آن واحد، علماً بأن إلغاء القرار الفردي يقتصر على إزالة آثاره المستقبلية فقط وبهذه الحالة تكون نهاية القرار هي الانعدام.

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على عدم الرجعية وجاء قولها (إلغاء القرار الصادر عن السلطه التأديبية لعيب شكلي لا يحول دون إعادة المساءلة التأديبية بعد مراعاة الشكل إلا أنه يسري من تاريخ صدوره وليس له أي أثر رجعي) [٢].

إن سلطه الإدارة في الإلغاء أو السحب تتناول القرارات غير المشروعة والتي تكون معيبة بأحد العيوب المتعارف عليها في القضاء الإداري كعيب الاختصاص ومخالفة القانون، وعيب الشكل والإجراءات وعيب إساءة استعمال السلطه "الانحراف بالسلطه".

ففي إحدى القضايا أمام محكمة العدل العليا صدر حكمها بالقول (عدم مطابقة البينات التي قدمها الطاعن للواقع... يدل على وجود مخالفة للقانون) [٣].

---

[١] د. حسن درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٣٤٤/٩٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٩٨٧.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢١٩/٢٠١٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠١٠م، ص ١٤٥٣.

عند صياغة القرار الإداري قد يحدث خطأ قانوني أو مادي، حيث الخطأ المادي يمكن أن يكون في كتابة أو صياغة مضمون القرار وهذا يمكن تصحيحه مباشرة وفي أي وقت، أما إذا حصل خطأ قانوني وهو الخطأ الذي يعيب القرار ويجعله قابل للإبطال والإلغاء لذلك فإن سحب القرار من قبل الإدارة في الموعد القانوني المحدد جائز.

الخطأ القانوني قد يحدث بناء على السلطه التقديرية للإدارة أو بناء على رأي أو استشارة وأن مثل هذا الخطأ لا يبرر سحب القرار ما لم يندرج تحت مدلول الانحراف بالسلطه ومسؤولية إثباته يقع على عاتق المدعي.

استقر القضاء والفقه على أن الانحراف بالسلطه يقع مسؤولية إثباته على المدعي، وأكد على ذلك قضاء محكمة العدل العليا بالقول (يعد العيب بالتعسف باستعمال السلطه عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه) [1].

القاعدة الأصلية لا تجيز سحب القرار الإداري الصحيح من قبل الإدارة إذا ترتب عليه حقوق للأفراد وذلك استناداً إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إلا إذا تعذر ترتيب أي حقوق على القرار الصحيح عندها يجوز سحبه، وفي حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (لا يجوز سحب القرار الإداري الفردي السليم متى إنشاء حق مكتسب لذوي الشأن...) [2].

إذا القرار الإداري صدر مخالفاً للقانون أي صدر غير مشروع، فإنه قابل للطعن بالإلغاء من قبل صاحب المصلحة، فإذا ثبت للقضاء بأن القرار معيب عندها يصدر حكماً بإلغائه تحقيقاً لمبدأ المشروعية، فإذا الإدارة تهدف الصالح العام وحده فإنه من حقها – بل من واجبها – أن تبادر إلى سحب أو إلغاء القرار دون أن تنتظر صدور الحكم القضائي، وعلى هذا الأساس يعتبر سحب القرار

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٧/٢٦٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٨م، ص ٤٧.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢٤١.

المعيب بواسطة الإدارة تطبيقاً سليماً لمبدأ المشروعية ومثاله في ذلك مثل إلغاء القرار بواسطة حكم قضائي[1].

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول استشعار المحافظ بقراره فرض الإقامة الجبرية على المستدعي بأنه يشكل مخالفة للقانون، لذلك بادر بسحب قراره المطعون فيه وصدر حكم المحكمة بالقول (إن سحب المحافظ لقراره بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي يجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية وغير ذات موضوع)[2].

هناك عدد من العوامل تتحكم في سحب القرار الإداري غير المشروع وتتمثل في:

أ- أن تقوم الإدارة بسحب القرار خلال المدة المحددة للطعن بالقرار والمقررة بالقانون في ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به، وبانقضاء هذه المدة لا يجوز بعدها سحب القرار أو الطعن فيه أمام القضاء وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بالقول (... لا يجوز سحب القرار الإداري إلا خلال الميعاد المنصوص عليه قانوناً) [3].

ب- تطبق الأحكام المتعلقة بقطع أو إيقاف المدة المحددة للطعن بالقرار الإداري على مدة سحب القرار غير المشروع، وفي حكم لمحكمة العدل العليا قالت فيه (إن تقديم المحامي المستدعي طلب إعادة تسجيله في سجل المحامين المتدربين يدل دلالة قاطعة على علمه بمضمون قرار شطب (سحب) تسجيله من السجل علماً بأن تاريخ تقديم الطلب في ٢٠٠٣/٩/١٣م وأن إقامة الدعوى بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٦م أي بعد مضي أكثر من خمسة عشر يوماً – المدة

---

[1] د. فؤاد العطار، القانون الإداري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت، ص ٦٣٠.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٣٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٣٤٧.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٧٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢٤١.

المسموح بها لتقديم الطلب- يجعل الدعوى مقامة بعد فوات المدة القانونية لذا ترد الدعوى)[1].

ج- على الإدارة أن تسحب قرارها الإداري غير المشروع في حال رفع دعوى الطعن بالإلغاء للقرار في أي وقت قبل صدور الحكم في الدعوى من قبل القضاء[2]، وفي قضاء محكمة العدل العليا جاء قولها (للإدارة أن تسحب القرار الإداري المخالف للقانون دون التقيد بميعاد وقبل صدور الحكم القضائي بالإلغاء)[3].

د- لا يمكن سحب القرار الإداري إلا إذا كان من الممكن إلغاء القرار قضائياً، أما إذا كان القرار صحيحاً ولا تتغير الظروف الواقعية والقانونية، فإن سحبه يعتبر مخالفاً للقانون، وأكد كذلك قضاء محكمة العدل العليا بالقول (إن سحب إذن الاشغال من قبل اللجنة المحلية مخالف للقانون طالما لم ينشأ ظرف يبرر للجنة سحبه) [4].

يسحب القرار الإداري دون التقيد بموعد محدد خلافاً للقاعدة الأصلية واستثناء لها بالحالات التالية:

١-عند حصول شخص ما على قرار إداري بالغش والتدليس والخداع من ذوي المصلحة فإن القرار إن صدر يكون باطلاً، انطلاقاً من القاعدة القانونية المستقرة في القضاء على أن الغش والخداع باطل وما بني على باطل فهو باطل، وأن الغش أو التدليس يفسد كل شيء، وهذه من عيوب الإرادة ويفسد كل التصرفات، عندها يسحب القرار بهذه الحالات دون الالتزام بموعد محدد، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يخالف القانون قرار وزير الصناعة والتجارة بالموافقة على تسجيل الشركة طالما لم يثبت أن الاسم

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٣/٥٢٦) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤م، ص ٧٥.

[2] د. سليمان الطماوي، مراجعة د. محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٠٤.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٩٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص ٥٠٦.

[4] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٣٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٣٤٧.

مشابه لاسم شركة سبق تسجيلها إذ أنه يؤدي إلى اللبس أو الغش أو اتخذ لغايات احتيالية) [1].

٢- مجال القرارات المنعدمة إذا صدر القرار المُعاب بعيب جسيم يجرد القرار من كيانه الإداري ويحوله إلى عملٍ مادي عندها يسحب القرار بأي وقت والطعن به بأي وقت، وجاء حكم محكمة العدل العليا ليؤكد ذلك بالقول (لا يتقيد الطعن في القرار الإداري المنعدم بميعاد) [2].

الآثار التي قد تترتب على سحب القرار غير المشروع من قبل الإدارة:

أ-إعدام القرار الإداري نتيجة سحبه بشكل كلي أو جزئي أو بأثر رجعي على الماضي وكذلك على المستقبل.

ب- مجال تحصين القرار الإداري غير المشروع يتطلب أن يتم التعامل معه كالتعامل مع القرار الإداري السليم في كل ما لم يرد به نص قانوني، وإلا لما كان لتحصينه نتيجة وبصرف النظر عن العيب بالقرار مع مرور الزمن ويقبل بذلك الجميع سواء الأفراد اوالإدارة.

ج- عملية سحب القرار أن تكون صريحة وواضحة.

د- عدم جواز السحب يقتصر على الحالات التي لا يجد فيها أصحاب الشأن إنشاء مراكز قانونية جديدة تقتضي تعديلات بما يطابق القانون.

هـ- إذا كان القرار قابل للسحب فإنه يسحب بقرار من مصدر القرار أو من السلطه الرئاسية لها بتصرف تلقائي أو بناء على طلب ذوي الشأن.

٢- إلغاء القرار الإداري من قبل الإدارة:

حيث أنه من حق الإدارة إلغاء أي قرار إداري صادر عنها لأي سبب من الأسباب التي تم تحديدها مسبقاً من قبل المشرع على أن يكون الإلغاء بأثر رجعي وبأثر مستقبلي وهذا يتم من خلال نص صريح في القانون والقضاء، ففي قضاء لمحكمة العدل العليا قالت فيه (رخصة المهن الصادرة بناء على معلومات غير

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٠٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤١٦٩.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٠٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢٥٦.

صحيحة لا تنشئ حقاً مكتسباً للمستدعي، ولا يحول ذلك دون رفض تحديدها لعدم توفر الشروط أو فقدانها) [١]. وفي حكم آخر جاء قولها فيه (إذا فرض المشرع على الإدارة قبل أن تصدر قراراً معيناً أخذ رأي جهة معينة أو تكليفها بتسبيب تقدمه يجب عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار قرارها) [٢].

القرارات التنظيمية هي قرارات تصدر عن السلطه التنفيذية بناء على تفويض من المشرع الدستوري وحسب ما جاء في المادة (٣١) من الدستور الأردني ١٩٥٢م والتي تشير إلى صلاحية السلطه التنفيذية بإصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين، ولتنظيم سير العمل في جميع مرافق الدولة وحفظ النظام العام).

القرارات التنظيمية بحسب المعيار الموضوعي تعتبر قرارات وأعمال إدارية، ومن الجانب الآخر تعتبر أعمالاً تشريعية لأنها تتضمن قواعد عامة ومجردة أسوة بالقوانين ويمكن إلغاءها أو استبدالها في أي وقت من قبل الإدارة، وعدم جواز إصدار قرارات فردية من قبل الإدارة تخالف الأحكام والقواعد المقررة في اللائحة وإن هي خالفتها يعتبر عملها غير مشروع [٣].

ينصب الإلغاء على القرارات التنظيمية (اللائحية) وآثارها تقتصر على المستقبل، يعني أن الآثار التي تولدت في الماضي لا تمس، مع العمل على إلغاء القرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً للأفراد لأنها لا تؤثر في الأوضاع القانونية، وجاء حكم محكمة العدل العليا ليؤكد أن القرار غير المشروع لا يكسب حق، وجاء قولها (القرار الإداري المخالف للقانون لا يكسب حق للغير) [٤].

٣- إنهاء القرار الإداري بالقرار المضاد:

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٢٢٨) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧، ص ٤٢٤٨.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٣٤٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧، ص ٤٣٥١.

[٣] د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢م، ص ٦٧.

[٤] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٧٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٤١٩.

كقاعدة عامة يتم إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية بأداة قانونية مماثلة، أي بقرار تنظيمي مماثل وقد يشمل الإلغاء القرارات بأنواعها على حد السواء لإنهائها وزوال آثارها.

إلغاء القرار يتم بواسطة قرار آخر يعرف بالقرار المضاد على أن يصدر القرار المضاد وفقاً للشروط والإجراءات المقررة قانوناً وحسب المدة المحددة للطعن في القرارات الإدارية والمحددة بستين يوماً، وإلغاء القرار يعني إزالة محتوياته وآثاره القانونية بالنسبة للمستقبل وبنفس أداة القرار الأول وتجريده من قوته القانونية، وقد يكون الإلغاء كلياً أو جزئياً.

٤- نهاية القرار الإداري بالترك والإهمال وعدم التطبيق من قبل الإدارة:

سواء من باب التسامح بعدم تنفيذ القرار أو نتيجة الإهمال وعدم الاكتراث بالغاية الممكن أن يحققها القرار في حال تنفيذه أو لعدم أهمية الهدف الممكن تحقيقه وهذا الترك والإهمال يؤدي إلى إنهاء القرار الإداري.

٥- إنهاء العقود من قبل الإدارة:

للجهة الإدارية سلطه دائمة في إنهاء العقد الإداري وأن هذا التصرف يقتضيه الصالح العام، مع المسؤولية بالتعويض للمتعاقد عما أصابه من أضرار، وهذا التعويض يقرر على أساس ما أصابه من خسارة وما فاته من كسب(١).

ثانياً- إنهاء القرار الإداري بواسطة السلطه القضائية:

يمكن إنهاء أو انقضاء القرار الإداري وتجريده من محتوياته وآثاره القانونية، وذلك من جانب السلطه القضائية وذلك بإصدار حكم قضائي يلغي به القرار إذا كان غير مشروع أو يقرر موافقته للقانون، وفي حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة من شأنها إحداث أثر قانوني تخضع للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا)(٢).

(١) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت، ص ٦٠٠.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٥/٣٠٩) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢٥٦.

إلغاء القرار الإداري هو من الجزاءات التي قد تفرضها المحكمة على الجهات الإدارية، والإلغاء هو من سلطات المحكمة عندما يتضح لها عدم مشروعية القرار الإداري دون التعرض للوقائع إلا في الحالات التي يكون فيها شرطاً قانونياً لممارسة السلطه الإدارية للإلغاء من قبلها [1].

يخاصم القرار الإداري من قبل الطاعن بقصد وضع حدٍ لنهايته دون أن يلحق ضرراً مادياً أو معنوياً في مركزه القانوني، وعلى المحكمة أن تتحرى عن مدى مشروعية القرارات وما هي الأسباب التي بنيت عليها، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا قالت فيه (يفترض في القرار الإداري الخالي من ذكر الأسباب أن يكون مستنداً إلى دواعٍ قامت لدى الإدارة لإصداره وللمحكمة أن تتحرى مدى صحتها قبل إصدار القرار بإلغائه) [2]. وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (إذا كان قرار مجلس العمداء في الجامعة الهاشمية بتعيين الأستاذ المشارك بعقد مخالفاً لنظام الهيئة التدريسية فيكون مستوجب الإلغاء) [3].

ليس بمقدور أي جهة مهما كانت أن تنفذ القرار الإداري الذي صدر حكم بإلغائه، ولا يجوز لأصحاب المصلحة المطالبة بتطبيقه، وكذلك لا يجوز للإدارة التي أصدرت القرار أن تعمل على تطبيقه لأنه أصبح حكماً غير موجود ، وتم التأكيد على تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة بموجب قرار صادر عنها بالقول (الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء يصدر بدرجته النهائية فإذا قررت أمراً فلا يجوز الطعن فيه ثانية) [4].

إلغاء القرار الإداري من قبل المحكمة الإدارية قد يكون إلغاء كامل يتناول القرار المطعون فيه بمجمله وذلك بإعدامه، ويتناول كل آثاره منذ تاريخ صدوره، بينما الإلغاء لجزء واحد أو أكثر من جزء من القرار إلا إذا كان ذلك ممكناً، وعند

---

(1) د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص ١٧٤.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (٣٠٩/٩٥) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧م، ص ٤٢٥٦. (مكرر)

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٤٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص ٥٦٠.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٣٣) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥م، ص ١١٨١.

استحالة الحكم بالإلغاء على جزء من القرار فإنه سيتم الحكم بإلغاء القرار بشكل كامل.

إلغاء القرار بشكل كامل تكون له حجية مطلقة على الكافة، أما إذا صدر الحكم القضائي بإلغاء جزء من القرار فإن الحجية سوف تكون حجية نسبية تقتصر فقط على أطراف النزاع لأن الإلغاء نسبي أو جزئي.

صدور الحكم القضائي بإلغاء القرار الإداري يؤدي إلى سقوط القرار بأثر رجعي بحيث يعتبر وكأنه لم يكن دون الحاجة إلى أن يصدر قرار آخر بإلغائه، وعلى الإدارة احترام حجية الأحكام القضائية، وأن تعمل على تنفيذها وعدم التحايل عليها، وإعادة إصدار القرار الملغي سواء في صورته الأصلية او بطرق مقنعة أو تعرقل تنفيذ الحكم القضائي باستخدام وسائل مختلفة، أو تعطل آثار حكم القضاء عن طريق إصدار لائحة أو تشريع بقصد تصحيح القرار المغلى، وهذه التصرفات تشكل اعتداء على استقلال القضاء وانحراف بالسلطه حتى وإن كان للصالح العام.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا صدر فيها حكم بإلغاء القرار الإداري مما دفع السلطه الإدارية إلى إجراء تعديل في النظام حتى تستطيع أن تمرر مضمون قرارها الأول والذي صدر فيه حكم الإلغاء من قبل محكمة العدل العليا بقرارها رقم (٢٠٠٥/٣٣٤م) والقرار الملغي هو قرار مجلس الوزراء رقم (٧٤١١) المتضمن الموافقة على ضم قطع أراضي والتابعة لبلدية الفحيص من محافظة البلقاء، وضمها لحدود أمانة عمان الكبرى (بلدية العاصمة) التابعة لمحافظة العاصمة كتقسيمات إدارية، واعتبرت المحكمة القرار صدر مخالفاً للقانون وفاقداً لمشروعيته لذلك تم إلغاؤه، وبعد فترة من الزمن قام مجلس الوزراء بإجراء تعديل على نظام التقسيمات الإدارية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٠م الصادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور الإداري ١٩٥٢م وذلك بإصدار النظام المعدل رقم (٧٢) لسنة ٢٠٠٥م والذي بموجبه تم توسعة حدود أراضي محافظة العاصمة على حساب أراضي محافظة البلقاء، والتي تشمل قطع

الأراضي المتنازع عليها مع مجلس بلدية الفحيص سابقاً، وصدر قرار من مجلس الوزراء بضمها من جديد إلى أراضي أمانة عمان الكبرى استناداً إلى نظام التقسيمات الإدارية المعدل رقم (٧٢) لسنة ٢٠٠٥م وذلك لتجنب إلغاء القرار عند الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا.

مع ذلك طعن مجلس بلدية الفحيص وآخرين بالنظام المعدل رقم (٧٢) لسنة ٢٠٠٥م وطلب إلغاءه إلا أن حكم محكمة العدل العليا صدر بالقول (أعطت المادة (١٢٠) من الدستور الأردني ١٩٥٢م الحق لمجلس الوزراء بإصدار الأنظمة المتعلقة بالتقسيمات الإدارية وخاصة النظام المعدل يهدف إلى الصالح العام ويهدف إلى تنظيم موضوع عام ولا يهدف المساس بالمصالح الخاصة وتم رد الدعوى) [١].

إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي مما يلحق ضرراً بأحد الأفراد، عندها تنعقد مسؤولية الإدارة بالتعويض على المضرور، وإن من بيده حكم حائز على قوة الشيء المقضي به، والذي يتطلب التنفيذ من حقه الاعتماد على السلطه العامة لاقتضاء حقه وذلك استناداً للقواعد القانونية علماً بأن امتناع الإدارة عن عدم تنفيذ الحكم القضائي المتعلق بمصالح الأفراد يعتبر تصرفاً غير سليم[٢].

وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بعدة أحكام ومنها ما يتعلق بالامتناع عن اتخاذ القرار جاء قولها (يعتبر امتناع المجلس الطبي عن تقويم شهادة الاختصاص الطبي رغم مرور المدة القانونية قراراً ضمنياً بالرفض وقابلاً للطعن) [٣].

وفيما يتعلق بعدم صحة سبب أصدر القرار الذي أدى إلى الخطأ جاء قولها (إذا كان الخطأ الذي أدى إلى إلغاء القرار هو عدم صحة سببه فلا وجه لمساءلة

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٦/٣٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٧م، ص ٥٥٠.

[٢] د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، ط٣، دار المعارف، مصر، ١٩٧٣م، ص ٢٢٣.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٦/٢٧٢) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧، ص ٤٤١٩ (مكرر).

الإدارة عن التعويض لعدم وجود عيب جسيم يصل إلى حد التعسف في استعمال السلطه) (١).

هذا وفي حكم يتعلق بتعويض المتضرر من أي خطا متعمد من قبل الجهة الإدارية فجاء قول المحكمة على أن (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر ولا محل للمطالبة بالتعويض ما لم يثبت وقوع الضرر...) (٢).

أما فيما يتعلق بامتناع وعدم تنفيذ حكم المحكمة من قبل القضاء جاء حكم محكمة العدل العليا بالقول (القرار الصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء لدى المحكمة) (٣).

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٤/٥٠٤) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٥٧م، ص ٧٦٢.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٧/٣٠) مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٧، ص ٤٢١١.

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/١٠٧) مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٩م، ص ١١٠.

المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: المراجع الإسلامية والفقه والتفسير:

- المسند، للإمام أحمد بن حنبل الشيباني، دار صادر، بيروت، ب. ت.
- صحيح البخاري، للإمام محمد بن إسماعيل البخاري، مختصر صحيح البخاري، اعتنى بها محمد بن جميل، مكتبة الصفا، القاهرة، ٢٠٠١م.
- صحيح مسلم، للإمام مسلم النيسابوري، مختصر صحيح مسلم، الأجزاء (١-٢) اعتنى بها محمد بن عيادي، مكتبة الصفا، القاهرة، ٢٠٠٤م.
- سنن أبي داؤود، أبي داؤود الأشعث السستاني، بيروت، ب. ت.
- سنن الترمذي، محمد عيسى الترمذي، تحقيق كمال يوسف، دار المكتبة العلمية، بيروت، ١٩٨٧م.
- سنن النسائي، أحمد بن شعيب النسائي، تحقيق عبد الفتاح أبو غده، مكتبة المطبوعات، حلب، ١٩٨٦م.
- أبي الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، دار الفكر، بيروت، ب. ت.
- أبن القيم الجوزية، أعلام الموقعين، الجزء الأول، ب. ن، ب. ت.
- زكي الدين شعبان، أصول الفقه، ط١، بيروت، ب.ت.
- شهاب الدين أبو العباس القرافي، الفروق، دار إحياء الكتب العربية، ١٩٥٣م
- عبد الرحمن بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، ط٥، دار القلم، بيروت، ١٩٨٤م
- عماد الدين بن كثير، البداية والنهاية، ج٥، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٥م
- نوح علي سلمان، أبراء الذمة من حقوق العباد، ط١، دار البشير، عمان، ١٩٨٦م.

ثالثاً: المعاجم:

- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ج٢، ط٢، دار الوعد، القاهرة، ١٩٧٢م
- القاموس المحيط، مجد الدين الفيروزأبادي، مؤسسة الرسالة، ط٢، بيروت، ١٩٨٧م
- لسان العرب، ابن منظور، ج٢، دار صادر، بيروت، ب. ت.
- القاموس الموسوعي الإداري، جوزيف تادورس، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ٢٠٠٦م.

رابعاً القضاء الإداري:

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م
- أحمد كمال أبو المجد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م،
- العطا بن عوف، الرقابة القضائية علي إعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ب.ن، الخرطوم، ١٩٨٢م
- بكر قباني، العرف كمصدر من مصادر القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م
- حسين درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١م
- حمدى سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية في الأردن، دار وائل،ط١، عمان، ٢٠٠٨م
- حنا ندة، القانون الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان ١٩٧٢م.

- الديدموني مصطفى أحمد، الإجراءات والشكل في القرار الإداري، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٣
- سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤م
- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٨٨م.
- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء للقرارات الإدارية، منشاة المعارف، الإسكندرية لسنة ٢٠٠٤م.
- سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، ط٣، دار المعارف، مصر، ١٩٧٣م.
- سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، ب.ن، القاهرة، ١٩٨٠م
- سعاد الشرقاوي، الوجيز في القانون الإداري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م.
- سليمان الطماوي، التعسف في استعمال السلطه، مطبعة دار النشر الثقافية، القاهرة، ١٩٥٧م.
- سليمان الطماوي، رقابة القضاء على الأعمال الإدارية، ط٣، القاهرة، ١٩٦١م.
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لإعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة لسنة ١٩٧٥م.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، لسنة ١٩٨٥م.
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦م.
- سليمان الطماوي مراجعة د. محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦م

- سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، ط١، ١٩٧٦م.
- طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢م.
- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع إدارة القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م.
- طعيمة الجرف، رقابة القضاء علي أعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م.
- عبد الحميد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دار الفكر العربي، دمشق ١٩٨٩م.
- عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.
- عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، ب.ن، القاهرة، ١٩٩٦م.
- د. عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩م.
- عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م.
- عبد الكريم فودة، الخصومة الإدارية، ج٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٣م.
- علي خطار الشطناوي، القضاء الإداري في الأردن، عمان ١٩٧٢م.
- علي شفيق علي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ٢٠٠٢م.
- عمر الشوبكي، القضاء الإداري، ج١، دار الثقافة، عمان ١٩٩٦م.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأه المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥م،

- ماجد راغب الحلو وآخر، الدعاوي الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥م
- مال الله جعفر عبد الملك الحمادي، ضمانات العقد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م.
- محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة القانون الليبي، منشورات الجامعة المفتوحة، ليبيا، ١٩٩٥م.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣م.
- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥م.
- محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨م.
- محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.
- محمد محمود أبو قصصه، مبادئ القانون الإداري، مطبعة دار القضاء، الخرطوم لسنة ١٩٩٩م.
- محمود الجبوري، القضاء الإداري، ب.ن، عمان الأردن، ١٩٩٨م.
- محمود حافظ، القضاء الإداري، ط٧، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م
- محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥م
- محمود حلمي، القرارات الإدارية، ط١، ب.ن، القاهرة، ١٩٧٠م.
- محمود حلمي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧م.
- محمود عاطف البنا، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠م.

- مصطفي أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١م.
- مصطفي أبو زيد فهمي، الدعاوي الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥م.
- نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، الكتاب الثاني، عمان، ١٩٩٦م.
- يس عمر يوسف + القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، ط١، شركة ناس للطباعة، القاهرة لسنة ٢٠٠٩م.
- يوسف حسين محمد البشير، القرار الإداري، ط٥، الخرطوم، ٢٠٠٥م
- يوسف حسين البشير، القانون الإداري، جامعة النيلين، الخرطوم، ٢٠٠٨م.
- يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، جامعة النيلين، الخرطوم، ٢٠٠٩م.

خامساً: الإدارة العامة:

- أنور أحمد أرسلان، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨١م.
- أنور احمد أرسلان، مبادئ الإدارة العامة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.
- حسن إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، ط١، القاهرة، ب. ت.
- رمزي الشاعر، مبادئ الإدارة العامة، الكتاب الأول، ب. ن، القاهرة، ١٩٨٣م.
- زياد رمضان، ود. أميمة عبد الوهاب، ود. محسن مخامرة، ود. فؤاد الشيخ، المفاهيم الإدارية الحديثة، ط٧، مركز الكتاب الأردني، عمان، ٢٠٠٣م.

- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢م.
- عاطف سعيد محمد، عقد التوريد بين النظرية و التطبيق، ب.ن، القاهرة، ٢٠٠٥م.
- عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت.
- عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، ط٤، القاهرة، ١٩٨٠م.
- علي القرافي، الحسبة في الماضي والحاضر، ج١، ط١، دار الرشيد، السعودية، ١٩٩٤م.
- فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م.
- مصطفي محمود عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، ب.ن، القاهرة، ١٩٩١م.
- مصطفى كمال وصفي، مصنفة النظم الإسلامية، مكتبة وهبة، القاهرة، ب.ت.
- نقولا زيادة، الحسبة والمحتسب في الإسلام، الأهلية للنشر، بيروت، ٢٠٠٢م
- يوسف حسين البشير، ا الإدارة العامة، جامعة النيلين، الخرطوم، ٢٠٠٥م.

سادساً: المراجع القانونية الأخرى:

- توفيق حسين فراج، المدخل للعلوم القانونية، ط٢، الإسكندرية ١٩٨١م.
- حامد محمد أبو طالب، التنظيم القضائي في الإسلام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢م.

- سليم رستم الباز، شرح قانون أصول المحاكمات الحقوقية، مكتبة صادر، ط٣، بيروت، ١٩٢٥م.
- عادل الحياري، القوانين المؤقتة في الأردن، الجامعة الأردنية، عمان ١٩٧٢م.
- عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، مقارنة بالقانون الوضعي، ج١، مؤسسة الرسالة، ط٤، بيروت، ١٩٩٨م.
- عبد الله بن عبد العزيز الدرعان، القواعد الإجرائية في المرافعات الشرعية، مكتبة التوبة، السعودية، ٢٠٠٨م
- محمد أبو بكر، موسوعة التشريعات والاجتهادات الفقهية، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥م.

سابعاً: المراجع الدستورية والسياسية:

- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت.
- عادل الحياري، القانون الدستوري والنظم الدستورية والإدارية، الجامعة الأردنية، عمان ١٩٧٢م.
- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١م.
- محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١م.

ثامناً: المراجع التاريخية:

- أبو الطاهر محمد بن طيفور، بغداد في تاريخ الخلافة العباسية، العراق، ١٩٦٨م.
- أبي الحسن علي ابن الأثير، الكامل في التاريخ، مطبعة الأزهري المصرية، ب.ت.
- أبي الحسن علي ابن الأثير، الكامل في التاريخ، تحقيق عبد الله القاضي، ج٣، دار الكتاب العلمية، بيروت، ١٩٩٤م.

- أبي جعفر الطبري، تاريخ الطبري، ج٤، دار الكتب العلمية، بيروت، ب.ت.
- السيد عبد العزيز سالم، دراسات في تاريخ العصر العباسي، ج٣، الإسكندرية، ١٩٩٣م
- الشيخ الأمين عوض الله، تاريخ الدولة الأموية، مكتبة الرشيد، ط١، الرياض، ٢٠٠٦م
- تاج السر أحمد، النظم الإسلامية، مكتبة الرشيد، ط١، الرياض، ٢٠٠٣م.
- محمد حسين هيكل، أبو بكر الصديق، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٤١م.

تاسعاً: المراجع الأخرى:

- منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٩م.
- موسوعة التشريعات الأردنية، الجزء (١٣).
- مجموعة القوانين والتعليمات العدلية الأردنية النافذة حتى عام ١٩٤٦م
- مجلة نقابة المحامين لأعداد مختلفة.
- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م.
- القوانين والأنظمة (اللوائح) الأردنية المختلفة.

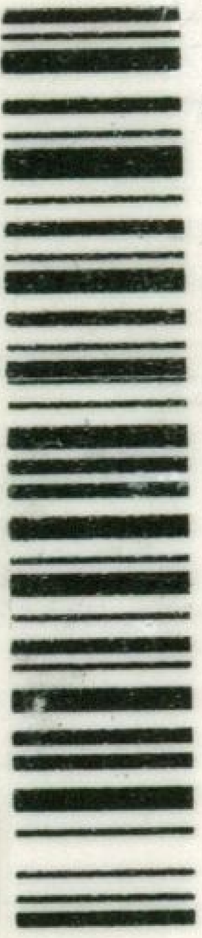
فهرس الموضوعات

انتهى بحمد الله













دار جليس الزمان
للنشر والتوزيع

الأردن - عمان
شارع الملكة رانية - مقابل كلية الزراعة - عمارة العساف

Tel.: +962 6 5343052 - Fax: +962 6 5356219
E-mail: dar.jaleesalzaman@yahoo.com
dar.jaleesalzaman@hotmail.com